

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

**Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin kehittyminen
kansainvälisen talouskriisin alkamisen jälkeen**

Katja Kotala

katja.kotala@uta.fi

Pro gradu- tutkielma

Ohjaaja Hanna Ojanen

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

KOTALA, KATJA: Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin kehittyminen kansainvälisen talouskriisin alkamisen jälkeen

Pro gradu -tutkielma, 109 s.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Kansainvälisen politiikan opintosuunta

Lokakuu 2014

Tutkielman aiheena on Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin kehittyminen kansainvälisen talouskriisin alkamisen jälkeen. Tutkimus kohdistuu Euroopan komission tiedonantoihin ja julkilausumiin unionin kehityspoliitikasta sekä Afrikka-EU-kumppanuudessa laadittuihin toimintasuunnitelmiin aikavälillä 2007–2014. Tutkimuksessa selvitetään, minkälaiset ajatusmallit ja intressit vaikuttavat Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin ja kuinka ne ovat muuttuneet talouskriisin myötä. Teoreettisena lähtökohtana toimivat globalisaatiodebatin kautta määrittyvät käsitykset globalisaation vaikutuksesta kehitykseen, neoliberalisaation käsite sekä neogramscilaista kriittistä poliittista taloustiedettä edustavan Stephen Gillin määrittelemä uuden perustuslaillisuuden käsite. Tutkimusmetodina käytetään kriittistä diskurssianalyysiä, jonka avulla tutkitaan Euroopan unionin kehitysdiskurssin taustalla vaikuttavia ajatusmalleja sekä tarkastellaan niitä kriittisessä valossa.

Tutkimuksessa selviää, että Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin taustalla vaikuttaa neoliberaali ajattelu avoimien markkinoiden positiivisista vaikutuksista kehitykseen, jota pyritään levittämään kehityspoliitikassa yhtenäistämällä kansainvälistä taloudellista ja yhteiskunnallista sääntelyä. Talouskriisi ja markkinoiden avaaminen ovat heikentäneet Euroopan unionin kansainvälistä kilpailukykyä, mistä johtuen unionin tavoitteena on lisätä toimintakykyään kansainvälisen kehitysgendan laatimisessa. Tähän unioni pyrkii sekä ajamalla omia arvojaan kehitysdiskurssin avulla että muuttamalla omaa sisäpoliittista sääntelyään. Talouskriisin aiheuttama epävakaus ja epätasa-arvoisuuden kasvu ovat kuitenkin vaikuttaneet diskurssiin lisäämällä puhetta markkinoiden hallinnasta ja valtion roolista oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi. Lisäksi ilmastonmuutoksen eteneminen nähdään ongelmana, johon etsitään yhteisiä ratkaisuja globaalin kumppanuuden avulla sekä jakamalla globaalia vastuuta kestävästä kehityksestä. Näin ollen Euroopan unionin kehityspoliittinen diskurssi pohjaa neoliberaaliin ajatteluun, mutta siinä on havaittavissa muutosta kestävämmän ja osallistavamman kasvun edistämiseksi.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto tutkimukseen	1
1.1.	<i>Kansainvälisen talouskriisin vaikutus Euroopan unionin ulkosuhteisiin</i>	1
1.2.	<i>Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat</i>	2
1.3.	<i>Tutkimuskysymys, metodi ja aineisto</i>	4
2.	Euroopan unioni kehityspoliittisena toimijana: liberaali ja normatiivinen Eurooppa.....	6
2.1.	<i>Kansainvälisen talouden merkitys kehityksessä: globalisaatiodebatti</i>	7
2.2.	<i>Eurooppa ja Afrikka: avunannosta kumppanuuteen</i>	13
2.3.	<i>Kehityspoliitiikan koherenssi: kehityksen ja kaupan yhteensovittaminen</i>	17
3.	Poliittinen taloustiede osana kehityspoliitiikan tutkimusta	21
3.1.	<i>Yhteiskunnan rakentuminen neogramscilaisessa katsannossa</i>	21
3.2.	<i>Vallankäyttö ja uuden perustuslaillisuuden levittäminen kansainvälisissä suhteissa</i>	25
4.	Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin tutkiminen kriittisen diskurssianalyysin avulla.....	29
4.1.	<i>Kehityspoliittisen diskurssin muodostuminen Euroopan unionissa</i>	30
4.2.	<i>Poliittisen diskurssin kehittyminen ja muutos</i>	32
5.	Analyysi.....	34
5.1.	<i>Euroopan unionin kehityspoliittinen diskurssi: kohteena vuosituhattavotteiden jälkeinen aika ...</i>	36
5.1.1.	<i>Euroopan unioni muuttuvassa maailmassa: kehityspoliitiikan muutossuunnitelma</i>	38
5.1.2.	<i>Euroopan unioni ja globalisaation hallinta: kauppa osana kehitystä</i>	52
5.1.3.	<i>Kohti uutta kehityspoliitiikkaa: kohtuullinen elämä kaikille</i>	62
5.2.	<i>Afrikka-EU-kumppanuus</i>	73
5.2.1.	<i>Afrikka-EU- kumppanuuden kehitys vuosina 2007–2014</i>	74
5.2.2.	<i>Toimintasuunnitelmien kehitysaiheet</i>	79
5.2.3.	<i>Kauppa ja kehitys</i>	86
6.	Johtopäätökset: Euroopan unionin kehitysdiskurssin kehittyminen talouskriisin alkamisen jälkeen	91
6.1.	<i>Kehityspoliittinen diskurssi osana globalisaatiodebattia</i>	92
6.2.	<i>Kehitysdiskurssin muutokset</i>	94
6.3.	<i>Globaalin hallinnan uusi perustuslaillisuus</i>	97
7.	Lopuksi.....	99
	Lähdeluettelo.....	100

1. Johdanto tutkimukseen

1.1. Kansainvälisen talouskriisin vaikutus Euroopan unionin ulkosuhteisiin

Meillä ei tule olla harhaluuloja: paluuta entiseen ei ole. Jotkut uskovat, että tämän jälkeen kaikki palautuu ennalleen. He ovat väärässä, tämä kriisi on erilainen. Tämä kriisi ei liity suhdanteisiin, vaan se on rakenteellinen. Me emme pala vanhaan normaalitilaan. Meidän täytyy muodostaa uusi normaali. Olemme historiallisessa muutosvaiheessa. Meidän täytyy ymmärtää se, eikä vain puhua siitä. Mutta meidän täytyy ymmärtää kaikki mitä siitä seuraa, mukaan lukien vaikutukset omaan ajatteluamme, ja kuinka reagoimme ongelmiin. (Käännös minun.)¹

José Manuel Barroso, State of the Union Address 2013

Viime vuosina kansainvälistä taloutta koetellut talouskriisi on herättänyt vilkasta poliittista keskustelua toimivista kansantaloudellisista ratkaisuista sekä globalisaation hallinnasta. Kuten yllä olevasta Euroopan unionin komission puheenjohtaja José Manuel Barroson puheesta käy ilmi, talouskriisin aiheuttama shokki on järjestyttänyt niin kansainvälisiä kuin unionin sisäisiä rakenteita. Yllätyksenä tullut kriisi on tuonut esiin kansainväliseen talouteen liittyviä ongelmia ja riskejä, mistä johtuen käsityksiä talouden toiminnasta sekä valtioiden roolista globalisaatiossa on alettu arvioida kriittisemmin. Euroopan sisällä puhe talous- tai finanssikriisistä on ajan kuluessa muuttunut puheeksi euro- tai luottokriisistä siirtäen huomion kansainvälisten markkinoiden ongelmista yksittäisten valtioiden taloudenhoitokykyyn.² Kriisin myötä unioni on muutospaineiden alla, jotta se säilyttäisi sisäisen yhtenäisyytensä sekä kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla.

Euroopan unioni on edelleen yksi maailman merkittävimmistä taloudellisista toimijoista johtuen erityisesti unionin sisämarkkinoiden suuruudesta sekä kyvystä tehdä yhtenäistä kauppapolitiikkaa. Kansainvälisille markkinoille on kuitenkin noussut Kiinan ja Intian kaltaisia uusia toimijoita, joiden kasvu vaikuttaa perinteisten taloustoimijoiden asemaan. Euroopan unioni on myös merkittävä kehityspoliittinen toimija ja yhdessä jäsenmaiden kanssa unioni on maailman suurin kehitysavun

¹ Let's make no mistake: there is no way back to business as usual. Some people believe that after this everything will come back as it was before. They are wrong, This crisis is different. This is not a cyclical crisis, but a structural one. We will not come back to the old normal. We have to shape a new normal. We are in a transformative period of history. We have to understand that, and not just say it. But we have to draw all the consequences from that, including in our state of mind, and how we react to the problems.

² De Ville & Orbie 2014: 158.

antaja. Euroopan unioni haluaa näyttäytyä kehityspolitiikassa solidaarisena toimijana, joka levittää erityistä eurooppalaista sosiaalisen markkinatalouden mallia. Tavoitteena unionilla on vielä vahvempi kansainvälinen asema, jota pyritään edistämään lisäämällä ulkosuhteiden koherenssia.³ Tämä tarkoittaa pääasiassa kauppaa-, kehitys- sekä turvallisuuspolitiikoiden yhtenäistämistä sekä unionin tasolla että suhteessa jäsenvaltioihin. Vahvempi kansainvälinen asema tukee Euroopan unionin kykyä selvitä nykyisestä kriisistä sekä luoda puitteita selviytymiseen myös jatkossa.

Tutkimukseni aiheena on Euroopan unionin kehityspolitiikan muodostuminen aikana, jolloin unionissa pyritään vahvistamaan Euroopan kansainvälistä asemaa talouskriisin vaikutusten alla. 2000-luvulla kehitysaiheet ja erityisesti niiden globaali merkitys on korostunut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vuosituhattavoitteiden myötä, joihin Euroopan unionikin on vahvasti sitoutunut.⁴ Näiden tavoitteiden määräaika 2015 lähestyy ja uusia tavoitteita hahmotellaan kansainvälisen talouskriisin jälkeisessä maailmassa. Myös ilmastonmuutoksen eteneminen luo paineita kansainväliselle yhteistyölle sekä niin köyhien kuin rikkaiden valtioiden kehitykselle. Perinteisesti kauppa on ollut iso osa unionin kehityspolitiikkaa, mutta nyt talouden epävakaus ja kansainvälisten markkinoiden haavoittuvuus on selvempää kuin koskaan aikaisemmin. Kehityspolitiikassa tavoitteet solidaarisesta avunannosta köyhille maille sekä Euroopan unionin ulkopoliittisten intressien ajamisesta joudutaan kuitenkin yhdistämään.

1.2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Tutkimukseni liittyy laajempaan keskusteluun globalisaatiosta ja sen vaikutuksista kehitykseen. Globalisaatiolla tarkoitan ennen kaikkea kylmän sodan loppumisen jälkeen kiihtynyttä taloudellista globalisaatiota, johon sisältyy kansainvälisten markkinoiden avaaminen sekä siihen liittyvä valtioiden keskinäisriippuvuuden kasvu. Kansainvälisiin markkinoihin sisältyy sekä kansainvälinen kauppa että rahoitusmarkkinat, vaikka nämä ovatkin osittain toisistaan erillisiä markkinoita. Ian Bruff (2005) on määritellyt globalisaatiodebatin kolme aaltoa, joista kaksi ensimmäistä keskittyivät valtion roolin muutokseen globalisoituvassa maailmassa. Näissä keskusteluissa globalisaatio

³ Stocchetti 2013: 215.

⁴ Vuosituhattavoitteita ovat: köyhyyden ja nälän vähentäminen maailmassa, peruskoulutuksen turvaaminen kaikille, sukupuolten tasa-arvon edistäminen, lapsikuolleisuuden vähentäminen, äitien terveyden parantaminen, HI-viruksen/aidsin ja muiden sairauksien torjuminen, ympäristön kestävä kehityksen turvaaminen ja maailmanlaajuinen kehityskumppanuus. Ks. esim. Euroopan unionin kehitysyhteistyön verkkosivut.

otettiin ennalta määritettynä voimana, johon liittyvät instituutiot luovat puitteet valtioiden toiminnalle ja jonka edetessä valtiot joko katoavat tai löytävät uusia rooleja. Sen sijaan globalisaatiodebatin kolmanteen aaltoon liittyy ymmärrys globalisaatiosta diskursiivisena tutkimuskohteena, jonka muotoon ja olemassaoloon vaikuttaa materiaalisen todellisuuden lisäksi ihmisten uskomukset. Globalisaatiota ei oteta annettuna, vaan se nähdään poliittisena prosessina, jonka etenemiseen voidaan vaikuttaa.⁵ Tässä jaottelussa tutkimukseni sijoittuu kolmanteen aaltoon, mutta globalisaatiodebatti ei ole vakiintunut puhemuoto globalisaatioon liittyvästä keskustelusta, joten tutkimuksessani käytän tätä termiä toisessa merkityksessä.

Tutustuessani globalisaatiota käsittelevään keskusteluun olen nähnyt sen rakentuvan ennen kaikkea globalisaation hyvien ja huonojen vaikutusten ympärille. Tämän havainnon mukaisesti viittaan tässä tutkimuksessa globalisaatiodebatilla keskusteluun globalisaation vaikutuksista kehitykseen. Debatin toisessa ääripäässä on neoliberaali talousajattelu, jonka mukaan rajoittamaton markkinoiden avaaminen tuo mukanaan talouskasvua ja kehitystä. Toisessa ääripäässä puolestaan globaalit markkinat nähdään uhkana paikalliselle hyvinvoinnille ja identiteetille, jolloin hyvinvoinnin kannalta valtion roolia tulisi vahvistaa ja suosia protektionistista talouspolitiikkaa. Suurin osa tässä debatissa esitetyistä mielipiteistä ei edusta jyrkkiä ääripäitä, mutta joko globalisaatiota kannattaviin ja siihen kriittisesti suhtautuviin on havaittavissa. Olennaista on, että globalisaatiota ei nähdä ennalta määrättyinä, jolloin eriävillä argumenteilla pyritään edistämään tietynkaltaista ajattelua globalisaatiosta prosessina sekä tällä tavoin vaikuttamaan globalisaation muotoon.

Minua kiinnostaa, minne Euroopan unionin kehityspoliittinen diskurssi sijoittuu tässä debatissa talouskriisin aiheuttaman kansainvälisen epävakauden aikana ja kuinka sen avulla pyritään vaikuttamaan globalisaatioon liittyvään ajatteluun. Kehityspoliittikaan sisältyvät unionin toimet kehityksen edistämiseksi köyhissä maissa ja tähän liittyy myös muiden politiikanalojen koherenssin parantaminen ristiriitaisuuksien välttämiseksi. Kehityspoliittisella diskurssilla puolestaan tarkoitetaan kehityspoliitiikkaa ohjaavaa ja muotoilevaa puhetta, missä määritetään kehityspoliitiikan painotuksia, rajauksia sekä yleistä ymmärrystä siitä, mitä kehityksellä tarkoitetaan. Tätä puhetta ei voi suoraan johtaa käytännön toimintaan kehitysyhteistyössä, mutta diskurssia tutkimalla voidaan analysoida Euroopan unionin toiminnan taustalla vaikuttavia ajattelumalleja ja intressejä. Diskurssin muutos kuvastaa taustalla vaikuttavien ajatusmallien

⁵ Bruff 2005: 267–270.

muutosta, mikä saattaa olla seurausta esimerkiksi talouskriisin kaltaisesta yhteiskunnallisten realiteettien muutoksesta. Diskurssin muutos saattaa myös johtaa käytännön politiikan ja lopulta toiminnan muutokseen. Euroopan unionin kehityspoliittinen diskurssi saa erilaisia muotoja ja painotuksia riippuen puhujasta, yleisöstä sekä poliittisesta kontekstista. Näin ollen kokonaisvaltaisen kuvan saamiseksi tutkin diskurssia eri yhteyksissä; komission virallisissa julkilausumissa ja tiedonannoissa, komissaarien puheissa sekä kehitysyhteistyössä Afrikan kanssa.

Lähestyn aihetta neogramscilaisen kriittisen poliittisen taloustieteen näkökulmasta, jonka avulla pyritään paljastamaan globalisaation taustalla vaikuttavan talousajattelun rakenteita. Neogramscilaisen kriittisen poliittisen taloustieteen suuntauksen mukaan globalisaatio nähdään neoliberaalina prosessina, joka pyrkii edistämään taloudellista valtaa omaavien toimijoiden asemaa heikompien kustannuksella. Euroopan unioni voidaan nähdä valtaa omaavana toimijana, jolle asema kansainvälisillä markkinoilla sekä näiden markkinoiden toimivuus on tärkeää unionin sisäisen hyvinvoinnin kannalta. Toisaalta unioni kuitenkin esittäytyy tiettyjä arvoja ajavana solidaarisena toimijana, joka on valmis auttamaan heikompia. Neogramscilaisessa ajattelussa neoliberaalin globalisaation kehitystä edistävät vaikutukset kyseenalaistetaan, jolloin Euroopan unionin pyrkimys yhtenäiseen kauppaa- ja kehityspoliittikkaan näyttäytyy ristiriitaisena. Globalisaation taustalla vaikuttavien neoliberaalien rakenteiden paljastamisen toivotaan muuttavan ajattelua globalisaatiosta ja ohjaavan sitä solidaarisemmalle ja kestävämmälle pohjalle. Pohjaan tutkimukseni erityisesti Stephen Gillin (2008) määrittelemään uuden perustuslaillisuuden käsitteeseen sekä neoliberalisaation käsitteeseen, joiden avulla on mahdollista kiinnittää huomio neoliberaalin ajattelun edistämiseen kehityspoliitikassa.

1.3. Tutkimuskysymys, metodi ja aineisto

Tutkimuskysymykseni on seuraava: *minkälaista kehityspoliittista diskurssia Euroopan unioni muotoilee talouskriisin jälkeisenä aikana?* Tähän liittyen tarkentavia kysymyksiä ovat: *minkälaiset ajatusmallit ja intressit vaikuttavat Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin? Kuinka diskurssi on kehittynyt kansainvälisen talouskriisin myötä? Kuinka tämä diskurssi ilmenee Euroopan unionin kehityssuhteissa Afrikan kanssa?*

Haen vastauksia näihin kysymyksiin tutkimalla kriittisen diskurssianalyysin keinoin Euroopan unionin kehityspolitiikkaa määrittäviä asiakirjoja ja julkilausumia talouskriisin alkamisen jälkeen. Pohjaan analyysini Vivien A. Schmidtin (2011) ajatukseen, jonka mukaan poliittinen muutos näkyy ensin puheessa. Näin ollen Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin muutokset talouskriisin alkamisen jälkeen kuvastavat reagointia muuttuvaan kansainväliseen tilanteeseen ja tarvetta muodostaa uudenlaista politiikkaa. Diskurssin kehittymistä tutkimalla voidaan siis selvittää, muuttuvatko unionin toiminnan taustalla vaikuttavat ajatusmallit ja ideologia talouskriisin ja globalisaation myötä vai pyritäänkö niitä vahvistamaan entisestään diskursiivisin keinoin. Tässä on kuitenkin otettava huomioon jako puheessa näkyvien intressien ja puheen taustalla vaikuttavan ideologian muutoksiin. Intressit muuttuvat helpommin kuvastaen reaali maailman rajoitteita ja vaatimuksia, mutta taustalla vaikuttava ideologia on pysyvämpi.⁶ Kriittisen diskurssianalyysin avulla pyrin selvittämään, minkälaiset ajatusmallit puheessa esiintyvien intressien taustalla vaikuttavat ja kuinka muuttuva poliittinen tilanne heijastuu unionin kehityspoliittisessa diskurssissa.

Aineistoni rajautuu vuodesta 2007 nykyhetkeen ja tutkimus kohdistuu Euroopan komission julkilausumiin ja tiedonantoihin, sillä komission tehtävä on luoda Euroopan yhteistä politiikkaa kansainvälisellä tasolla. Diskurssin kehittymistä tutkittaessa kiinnitän huomion kehitysdiskurssin muuttuviin painotuksiin ja diskurssissa nouseviin uusiin aiheisiin vuoden 2008 talouskriisin jälkeen. Euroopan unionin kehityspolitiikan tavoitteita on päivitetty talouskriisin alkamisen jälkeen vuonna 2011 julkistetussa komission tiedonannossa ”kehityspolitiikan muutossuunnitelma”. Lisäksi komissio on julkaissut vuosina 2013 ja 2014 tulevaa vuoden 2015 jälkeistä kehitysagenda määrittelevät ”kohtuullinen elämä kaikille” -tiedonannot. Analysoin myös Euroopan komission vuonna 2012 julkaisemaa kauppaa, kasvua ja kehitystä koskevaa tiedonantoa sekä unionin vuosina 2007, 2010 ja 2014 solmimia toimintasuunnitelmia Afrikan Unionin kanssa. Afrikka on perinteisesti ollut Euroopan merkittävin kehityskumppani ja suurin osa unionin kehitysavusta kohdentuu Afrikassa sijaitseville vähiten kehittyneille maille. Näin ollen Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin ilmeneminen kehitysyhteistyön kontekstissa on parhaiten havaittavissa unionin suhteissa Afrikan kanssa. Näiden asiakirjojen lisäksi täydennän analyysia Euroopan komission jäsenten kehityspolitiikkaan liittyvillä muilla julkilausumilla ja asiakirjoilla sekä soveltuvien osien unionin omaa kehitystä suuntaavan Eurooppa 2020 -strategian avulla.

⁶ Schmidt 2011, 2014.

2. Euroopan unioni kehityspoliittisena toimijana: liberaali ja normatiivinen Eurooppa

Euroopan unioni on merkittävä kehityspoliittinen toimija ja se on pyrkinyt tietoisesti vahvistamaan toimijuuttaan kansainvälisessä kehitysyhteistyössä. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot muodostavat yhdessä suurimman kansainvälisen kehitysavun antajan, joiden yhteenlaskettu apu ylittää puolet globaalista kehitysavusta.⁷ Kehityspoliitiikka on ollut osa Euroopan ulkosuhteita jo Rooman sopimuksesta (1957) lähtien ja siihen liittyy monia tekijöitä. Historialliset kolonialistiset suhteet kehittyviin maihin sekä kaupan ja kehityksen yhteensovittaminen ovat haastavia aiheita muodostettaessa globaalia kehityspoliittista toimijuutta. Erityisesti suhteet Afrikkaan ovat olleet etusijalla johtuen sekä historiallisista suhteista, että useiden Afrikan valtioiden vaikeuksista nousta köyhyydestä. Yhtenäistä politiikkaa pyritään luomaan unionissa, missä kehityspoliitiikka kuuluu sekä komission että jäsenvaltioiden toimialaan ja missä ulkosuhteet on jaettu eri sektoreihin.⁸ Tämä jako on yksi tekijä unionin pyrkimyksissä muodostaa yhtenäisempää kehityspoliitiikkaa, joka jakautuu eri toimijoiden ja politiikanalojen välille. Yhtenäisen kehityspoliitiikan saavuttaminen tehostaisi politiikan vaikuttavuutta, mutta myös tukisi Euroopan unionin kansainvälistä toimijuutta.

Kehityspoliitiikka perustuu aina johonkin käsitykseen tai ideologiaan siitä, mitä kehitys on ja kuinka se saavutetaan. Tähän liittyvät ennen kaikkea taloustieteisiin pohjaavat ideologiat, joiden avulla rakennetaan ymmärrystä siitä, kuinka talous toimii. Ideologia on ajatusmalli, johon toimijan ymmärrys todellisuudesta perustuu. Eri tieteenaloilla käytävä keskustelu ja tutkimus voi lisätä ymmärrystä toimivasta kehityspoliitikasta, mutta poliittisen toiminnan taustalla vaikuttava ajatusmalli on suhteellisen kestävä. Ideologia vaikuttaa siihen, kuinka uutta tietoa tulkitaan, minkälainen tieto otetaan huomioon tai minkälaista tutkimusta ylipäätään tehdään. Se vaikuttaa myös siihen, minkälaisiin käsityksiin politiikantekijät perustavat toimintansa.⁹ Kehityspoliitiikka tulisikin nähdä sekä poliittisena kompromissina eri toimijoiden välillä että tietyn ideologian ohjaamana poliittisena valintana erilaisten ymmärrysten välillä. Euroopan unionin kehityspoliitiikkaan vaikuttavat myös unionin käsitykset sen omasta toimijuudesta, mihin liittyvät esimerkiksi pyrkimykset rauhan, demokratian ja ihmisoikeuksien tukemiseen sekä kaupan

⁷ KOM 2013: 5.

⁸ Stocchetti 2013: 70.

⁹ Rodrik 2014: 192–193.

avaamiseen kansainvälisellä tasolla. Nämä ideologian ja itseymmärryksen ohjaamat valinnat sekä käsitykset kehityksestä tulevat esiin kehityspoliittisessa diskurssissa, missä kehityspoliitiikan tavoitteet puhutaan auki ja ymmärrystä kehityksestä pyritään muodostamaan.

Tässä kappaleessa käsittelen Euroopan unionin kehitysyhteistyösuhdetta Afrikkaan sekä unionin kehityspoliitiikan muotoutumista. Aluksi kuitenkin liitän aiheen laajempaan keskusteluun kehityksen ja johdonmukaisen kehityspoliitiikan edellytyksistä globalisaatiodebatin puitteissa. Tähän debattiin sisältyy erilaisia ymmärryksiä kehityksestä ja globalisaation vaikutuksista kehitykseen sekä niiden taustalla vaikuttavia ideologioita. Globalisaatiodebatti luo puitteet näiden ymmärrysten jäsentämiselle ja sen avulla määritän tutkimuksessani Euroopan unionin kehityspoliitiikan taustalla vaikuttavia ajatusmalleja.

2.1. Kansainvälisen talouden merkitys kehityksessä: globalisaatiodebatti

Käsittelen tutkimuksessani ymmärryksiä taloudellisen globalisaation kehitysvaikutuksista, joten taloustiede on hyvä lähtökohta globalisaatiodebatin avaamiseen. Taloustiede on merkittävässä osassa puhuttaessa kehityksestä, sillä kehitys ja hyvinvoinnin kasvu yhdistetään usein talouskasvuun. Näin ollen myös poliittinen päätöksenteko nojaa usein taloustieteellisiin periaatteisiin. Talouskasvu on yksi keskeisimpiä päämääriä kehityspoliitikassa, mutta taloustieteen sisällä on eriäviä ja usein ristiriitaisia ymmärryksiä siitä, kuinka se saavutetaan. Kärjitetysti sanottuna nämä ymmärrykset pohjautuvat joko Adam Smithin ajatuksiin perustuvaan vapaiden markkinoiden ideologiaan tai keynesiläiseen valtion roolia korostavaan ajatusmalliin, mutta väliin mahtuu monia painotuseroja. Ekonomisti Dani Rodrik (2011) korostaa, että taloustiede on yhteiskuntatiede, eikä sen avulla kyetä paljastamaan niin kutsuttuja luonnontieteellisiä totuuksia todellisuudesta. Taloustieteilijöiden laatimien matemaattisten kaavojen talouden toiminnasta tulisi luoda vain lähtökohdan talouspoliittiselle keskustelulle, jossa tulee ottaa huomioon todellisuuden rajoitteet.¹⁰ Näin ollen yhdenkään ideologian ei voida osoittaa olevan oikea tai väärä, vaan ne kuvastavat usein aikaansa ja yhteiskunnallista ajattelua.

Teollistumisen aikakaudella nationalismi ja siihen liittyvä merkantilismi ohjasivat yhteiskunnan toimintaa ja vaikuttivat myöhemmin sosialismin syntyyn. Kuljetus- ja kommunikointiteknologian

¹⁰ Rodrik 2011: 47–66.

kehittyminen mahdollisti vapaiden kansainvälisten markkinoiden syntyminen 1800-luvun lopulla, jolloin Adam Smithin ajatuksiin perustuva liberalistinen talouspolitiikka sai jalansijaa. 1920-luvun suuri lama toi kuitenkin vapaaseen kauppaan liittyvät riskit kerralla ihmisten tietoisuuteen ja tämän jälkeen aidosti vapaita kansainvälisiä markkinoita ei ole saavutettu. Toisen maailmansodan jälkeen perustetut Bretton Woods- instituutiot, eli Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), olivat osa uutta keynesiläistä ajattelua, jonka mukaan valtiolla on keskeinen rooli markkinoiden hallinnassa ja talouskasvun tukemisessa. 1970-luvun talouskriisit ja valtioiden velkaantuminen toimivat pohjana liberalismiin uudelle nousulle, mikä perustui Milton Friedmanin ja niin kutsuttujen Chicagon poikien neoliberaaliin ajatteluun. Neuvostoliiton hajottua sosialismi julistettiin kuolleeksi ja Yhdysvaltojen ajama neoliberaali talousajattelu nähtiin ainoana toimivana talouden mallina.¹¹

Globalisaatio voidaan nähdä tämän neoliberaalin ideologian levittymisenä ja se on vaikuttanut vahvasti Maailman kauppajärjestön (World Trade Organization, WTO) perustamiseen, Maailmanpankin ja IMF:n toimintaan ja näin ollen myös kansainväliseen kehityspolitiikkaan. Neoliberaali ajattelu tuli keskeiseksi myös kansainvälisessä kehityspolitiikassa 1980-luvulla, jolloin vuosikymmenten epäonnistumiset kehityksen edistämisessä sekä kehitysmaiden valtavat laina- ja talouskriisit pakottivat uusien ratkaisujen ja uuden ajattelun kehittämiseen. Tähän liittyy myös Bretton Woods instituutioiden uusi ajattelu valtioiden roolista kehityksessä, jonka mukaan tuota roolia tulisi vähentää kehitysmaissa ulkopuolelta ohjattujen rakenteellisten muutosten kautta. Tätä neoliberaalia markkinoiden avaamiseen tähtäävää kehityspolitiikkaa kutsutaan Washingtonin konsensukseksi ja se hallitsi kehitysjatattelua koko 1990-luvun ajan. Euroopan unionin kehityspolitiikka on ollut yhtenäistä kansainvälisen kehityspolitiikan kanssa. Washingtonin konsensuksen ajaman interventionistisen kehityspolitiikan kohdatessa kasvavaa kritiikkiä, tässä diskurssissa on alettu korostaa omistajuutta, osallistavuutta ja kumppanuutta, jotta rakenteelliset uudistukset näyttäytyisivät kehitysmaiden itsensä ohjaamilta.¹² Tähän muutokseen liittyy myös hyvän hallinnan periaatteen mukaantulo kehitysdiskurssiin. Wil Houtin (2010) mukaan hyvä hallinta liittyy pyrkimykseen korostaa instituutioiden roolia markkinoiden hallinnassa, kun markkinakeskeiset rakennemuutokset joutuivat kyseenalaisiksi. Tästä käytetään nimitystä

¹¹ Wolf 2004: 32.

¹² Farrell 2008: 230–232.

Washingtonin jälkeinen konsensus, missä kehitysmaiden hallinnan laadulla nähdään olevan merkittävä osa kehitysyhteistyön onnistumisessa.¹³

Myös Euroopan unioni itse ja erityisesti unionin yhteisen valuutan luominen perustuvat vapaiden markkinoiden periaatteelle ja uskomukselle, että sen myötä saavutetaan talouskasvua. Vaikka neoliberalismi on saavuttanut paljon jalansijaa kansainvälisillä markkinoilla, se ei kuitenkaan ole ainoa tai kaikkialla noudatettava ideologia. Vuonna 1999 nähtiin ensimmäisiä isoja mielenosoituksia neoliberalia talouspolitiikkaa vastaan WTO:n ministerikokouksen aikana Seattlessa. Euroopan unioni on puolestaan pyrkinyt luomaan omaa, sosiaalista talouspolitiikkaa, missä korostuu Eurooppalaisten yhteiskuntien perinteiset sosiaaliset mallit. Vuonna 2008 alkanut kansainvälinen talouskriisi nosti esiin neoliberalismia vastustavia argumentteja ja jotkut julistivat neoliberalismin kuolleen. Valtioiden astuessa ottamaan vastuuta talouskriisin hoidosta, taloustieteilijöiden joukossa on todettu kaikkien olevan nykyään keynesiläisiä.¹⁴

Globalisaatio nähdään taloustieteessä pääasiassa mahdollisuutena, mutta ilman hallintaa myös uhkana. Globalisaatiolla on puolustajia, joiden mukaan kansainvälisten markkinoiden avaaminen on sekä saavutetun hyvinvoinnin tärkein tekijä että avain tulevaisuuden talouskasvuun. Globalisaation kriitikot puolestaan tuovat esiin markkinoiden yhdentymisen mukanaan tuomia ongelmia, kuten yhteiskunnallisen ja yhteiskuntien välisen epätasa-arvoisuuden kasvun sekä kansainvälisten markkinoiden epävakauden. Tässä debatissa käy selkeästi ilmi, kuinka mitä tahansa talouden ilmiötä, kuten esimerkiksi Kiinan valtavaa talouskasvua, voidaan käsitellä sekä globalisaation ansiona että sitä vastustavana argumenttina, riippuen puhujan ajattelumallista.¹⁵ Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia tarkasteltaessa politiikan taustalla vaikuttavat ajatusmallit tulevat esiin käytetyissä argumenteissa ja politiikkaehdotuksissa. Erilaiset ajatusmallit eivät kuitenkaan käytännössä ole selkeästi erotettavissa toisistaan, sillä eurooppalainen ”sosiaalinen markkinatalous” yhdistää eri näkökantoja. Toisaalta globalisaatioon liittyvä markkinoiden avaaminen nähdään kehityksen ja talouskasvun edellytyksenä, mutta toisaalta valtion rooli yhteiskunnallisten palvelujen ja sosiaaliturvan takaajana on edelleen merkittävä.

Globalisaation puolustajien ajattelun taustalla vaikuttavat liberaalit ideat yksilön vapaudesta, rationaalisista toimijoista sekä kapitalistisesta talousjärjestelmästä. Tässä ajattelussa valtio on sekä

¹³ Hout 2010: 1–2.

¹⁴ Wolf 2008.

¹⁵ Kiinan talousmenestyksestä Rodrik 2011: 144–156. Stiglitz 2006: 10–11, 32–35.

yhteisten pelisääntöjen valvoja että yksilön vapautta potentiaalisesti uhkaava toimija. Valtion tulee taata yksityisomistuksen kunnioitus ja sen tulee olla demokraattisesti hallittu, sillä rationaaliset yksilöt haluavat edistää yhteiskunnallista hyvinvointia. Myöhemmin valtion rooliin liitetyt vaatimukset yhteiskunnallisten palvelujen tarjoamisesta ovat mahdollisia vain, koska liberaali yhteiskunta takaa talouskasvun. Demokraattisen lakeja kunnioittavan yhteiskunnan sekä vapaiden kansainvälisten markkinoiden nähdään takaavan myös kansainvälisen rauhan. Liberaali yhteiskunta nähdään moraalisena, koska siellä kunnioitetaan lakia, ihmisoikeuksia sekä sananvapautta. Kehitys ja talouskasvu perustuvat viimekädessä tähän yksilön vapauteen, joka mahdollistaa tieteen kehittymisen, yhteiskunnan potentiaalin maksimoinnin sekä kehittymisen kilpailun kautta. Globalisaation puolustajien mukaan kaikki nykyiset hyvinvointivaltiot ovat keskinäisistä eroistaan huolimatta liberaaleja demokratioita, eikä muita malleja hyvinvointivaltiolle näin ollen ole. Liberaalin yhteiskunnan rakentaminen muodostuu näin myös edellytykseksi köyhien maiden kehittymiselle, sillä kehitykseen ei nähdä olevan muita reittejä.¹⁶

Neoliberaali ideologia pohjaa liberalismiin ja siinä korostuvat kapitalistinen ajattelu sekä pyrkimys avata kansainvälisiä markkinoita. Tämän ajattelun mukaan markkinoiden avaamisen seurauksena yhä useampi kykenee saavuttamaan yhä enemmän talouskasvua eli kehitystä, minkä vuoksi markkinoita tulee avata ja tukea yhteiskuntien kehittymistä pysyvästi liberaaleiksi. Näin ollen neoliberalismiin sisältyy vahvasti kansainvälinen ulottuvuus. Taloudelliseen globalisaatioon liittyy kuitenkin kansainvälisen kaupan avaamisen lisäksi myös rahoitusmarkkinoiden avaaminen. Globalisaation puolustajiin kuuluvat taloustieteilijät ovat ennen kaikkea vapaan kaupan puolestapuhujia, mutta he voivat suhtautua kriittisesti kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Kaupan avaamista puolustavan ekonomisti Jagdish Bhagwatin (2004) mukaan näillä markkinoilla on yhtymäkohtia, mutta säatelemättömät rahoitusmarkkinat voivat olla uhka valtioiden talouksille, sillä niihin liittyy usein epätäydellistä informaatiota ja epävakautta.¹⁷ Näin ollen kauppa näyttäytyy neoliberalissa ajattelussa poliittisesti neutraalina, kun taas rahoitusmarkkinoiden tulisi olla vahvemmin säädeltyjä. Vaikka neoliberali ideologia pohjaa liberaaleihin periaatteisiin, se ei tarkoita, että liberaalien periaatteiden tukeminen olisi lähtökohtaisesti neoliberalia toimintaa. Euroopan unionissa liberaalit arvot ovat vahvasti läsnä, mutta samalla korostetaan sekä valtion roolia että kansainvälisen kaupan sääntelyn merkitystä.

¹⁶ Liberaalista markkinataloudesta Wolf 2004: 24–38.

¹⁷ Bhagwati 2004: 7–8, 202–203.

Tästä huolimatta Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa voidaan kiinnittää huomio siihen, mitä painotuksia ja muutoksia politiikanteossa esiintyy.

Globalisaatiota kritisoivat taloustieteilijät edustavat pohjimmiltaan keynesiläistä ajattelumallia, missä korostetaan valtion sekä säätelyn merkitystä talouden toiminnassa. He eivät varsinaisesti vastusta markkinoiden asteittaista avaamista, mutta näkevät siinä useita epäkohtia, joita tulisi pyrkiä hallitsemaan. Liberaaleja ajatuksia yksilön vapaudesta sekä demokratiasta ei kielletä, mutta niihin suhtaudutaan varauksella korostaen myös yksilön vastuuta sekä valtioiden välistä demokratiaa. Globalisaatiota ei nähdä yhteiskunnallisena päämääränä, jota kohti tulisi pyrkiä edes hallittuna, vaan sille voidaan asettaa rajoja. Tutkittaessa Euroopan unionin asettumista globalisaatiodebattiin tulee kiinnittää huomiota siihen, kuinka globalisaatioon suhtaudutaan. Kehityspoliitikassa markkinoiden avaaminen on perinteisesti ollut keskeistä unionin toiminnalle, mutta kansainvälinen talouskriisi on osoittanut kehittyneidenkin maiden olevan haavoittuvia markkinoiden heilahtelulle. Talouskasvun hidastuminen sekä työttömyyden ja epätasa-arvon kasvu ovat kasvaneet kriisin myötä keskeisiksi ongelmiksi Euroopassa ja puheenvuorot markkinoiden hallitsemiseksi esimerkiksi transaktioveron avulla ovat lisääntyneet. Kehityspoliittista diskurssia tutkimalla voidaan selvittää, nähdäänkö markkinoiden avaaminen edelleen kehityksen lopullisena päämääränä vai suhtaudutaanko valtioiden oikeuteen rajoittaa ja hallita markkinoita avoimemmin.

Globalisaation rajoittamista tukeva ekonomisti Joseph E. Stiglitz (2006) huomauttaa, että vapaa kauppa ei ole onnistunut tuomaan tasapuolista hyvinvointia osaltaan siksi, ettei vapaata kauppaa ole vielä olemassakaan. Markkinat ovat aina epätäydellisiä ja sen tiedostaminen on keskeistä globalisaatiosta ja kehityksestä puhuttaessa. Ongelma on, että markkinoiden hallinta suosii perinteisesti kapitalistisia toimijoita, joilla on ollut enemmän valtaa globaalien markkinoiden säätelystä päätettäessä.¹⁸ Näin ollen demokratiaa tulisi tukea antamalla valtioille mahdollisuus säädellä omaa osallistumistaan markkinoidensa avaamiseen sekä vahvistamalla kansainvälisten instituutioiden demokraattista päätöksentekoa. Mutta vaikka Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa painotettaisiinkin markkinoiden hallintaa, on pohdittava, pyritäänkö hallintaan demokraattisesti vai pelkästään liberaalien toimijoiden ehdoilla. Rodrikin mukaan täysin vapaat globaalit markkinat, valtio ja demokratia muodostavat trilemman, jossa kaikki kolme eivät voi toteutua yhtä aikaa. Jos vaalitaan demokratiaa, täytyy joko hyväksyä

¹⁸ Stiglitz 2006: 62–63.

valtioiden olemassaolo demokraattisena markkinoita rajoittavana toimijana tai muodostaa globaali hallintajärjestelmä, jossa valtiot katoavat globaalien kansalaisten vastatessa ylemmälle taholle.¹⁹ Tämä kamppailu on läsnä myös Euroopan unionissa; toisaalta taloudellista päätäntävaltaa siirretään valtioiden yläpuolelle, mutta toisaalta pyritään korostamaan subsidiariteettia ja demokratiaa. Jäsenvaltiot haluavat erityisesti talouskriisin aiheuttamassa epävakaaassa tilanteessa ajaa kansallisia etujaan unionissa, samalla kun komissio pyrkii ajamaan unionin yhteistä etua. Lopputuloksena unionia vaivaavat niin demokratiavaje kuin vaikeudet muodostaa yhtenäistä ja tehokasta ulkopoliittikkaa.

Globalisaatiodebatin osapuolet tuntuvat osittain puhuvan toistensa ohi. Globalisaation puolustajat jakavat vastustajansa kahteen ryhmään; sosialistisiin anti-kapitalisteihin, joilla ei ole riittävää ymmärrystä todellisuudesta tai taloustieteestä ja joiden kanssa on turha edes käydä keskustelua, sekä kriittisiin taloustieteilijöihin, jotka ovat ammattinsa ansiosta huomioonotettavia, mutta jotka tulkitsevat todellisuutta väärin.²⁰ Monessa kohdin globalisaation puolustusta perustellaan taloustieteen totuuksilla sekä kommunismin aiheuttamilla tuhoilla ottamatta huomioon, että taloustieteen sisällä on eriäviä näkemyksiä näistä totuuksista ja harva globalisaation vastustaja lopulta edustaa äärisosialistista ajattelua.²¹ Globalisaation kriitikot puolestaan vastustavat hallitsematonta globalisaatiota, missä antaudutaan ankarien markkinoiden lakien armoille ja missä heikot jäävät jalkoihin. Tässä kuitenkin unohtuu, että harva globalisaatiota tukeva kannattaa täysin hallitsematonta markkinoiden avaamista. Debatin osapuolet ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että globalisaatiota vahvimmin vastustavat eivät muodosta yhtenäistä vastarintaa, jolla olisi tarjota varteenotettava poliittinen vaihtoehto nykyiselle globaalille talousjärjestelmälle.

Globalisaatiodebatissa mielipiteitä jakaa ennen kaikkea ero taloustieteellisissä tulkinnoissa. Globalisaatiota puolustavat eivät tue kriitikoiden väitteitä epätasa-arvon kasvusta, kansainvälisen kaupan köyhiä maita syrjivistä muodoista tai ahneista monikansallisista yrityksistä ja muista taloustoimijoista. Sen sijaan he korostavat kansainvälisten markkinoiden kykyä vastata tehokkaasti kaikkiin kriitikoiden esittämiin ongelmiin, jos markkinoille vain annetaan tarpeeksi aikaa sekä valtaa. Tämä ristiriitaisuus saman tieteenalan sisällä kuvastaa taloustieteen tulkinnanvaraisuutta. Puhuttaessa kehityksestä numeroiden tulkinta on välttämätöntä, mutta lopulta kyse on ihmisistä sekä hyvinvoinnista, joita ei voida pelkistää luvuiksi. Euroopan unionin sijoittuminen

¹⁹ Rodrik 2011: 184–206.

²⁰ Bhagwati 2004: 4–6, 15. Wolf 2004: 8, 11.

²¹ Bhagwati 2004: 15, 17.

globalisaatiodebatissa riippuu siitä, kuinka unionin kehityspoliittisessa diskurssissa suhtaudutaan valtion rooliin kehityksen edistäjänä ja toisaalta kansainvälisten markkinoiden kykyyn edistää kehitystä. Tähän liittyvät taustalla vaikuttavat käsitykset siitä, mitä kehitys on ja mitä aiheita siihen liittyy. Talouskriisi vaikuttaa näihin käsityksiin, sillä se on tuonut esiin markkinoiden avaamiseen liittyviä riskejä sekä korostanut tarvetta markkinoiden hallinnalle. Kuinka nämä vaikutukset huomioidaan Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa kuvastaa sitä, onko talouskriisi muuttanut politiikan taustalla vaikuttavaa ideologiaa vai pyritäänkö se pelkästään sopeuttamaan uuteen tilanteeseen.

2.2. Eurooppa ja Afrikka: avunannosta kumppanuuteen

Afrikalla on erityinen asema Euroopan unionin kehityssuhteissa johtuen alueiden historiallisista suhteista ja maantieteellisestä läheisyydestä. Lisäksi suurin osa unionin kehitysavusta kohdistuu Afrikkaan ja näin ollen Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa Afrikka on keskeisessä osassa. Euroopan ja Afrikan suhteita on vallinnut pitkään avunannon periaate sekä Afrikalle etuoikeuksia suovat kauppasuhteet. Suhteita entisiin siirtomaihin säädeltiin Yaoundén sopimuksissa 1963–1969(I) ja 1969–1975(II). 1970-luvulla komissio alkoi ottaa aktiivisempaa roolia Eurooppalaisen kehityspoliitiikan luomisessa ja Marikki Stocchettin (2013) mukaan tuohon aikaan keskusteluissa esiintyi osin samoja aiheita kuin tänäkin päivänä, eli vaikeudet sovittaa jäsenmaiden ja yhteisön intressejä yhtenäiseksi politiikaksi. Vuonna 1975 46 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtiota yhdistyivät AKT-ryhmittymäksi, joka neuvotteli yhdellä äänellä Euroopan yhteisön kanssa Lomén sopimuksen (1975–1980). Tämä oli ensimmäinen kerta, kun kolmannen maailman valtiot yhdistyivät ajamaan omaa etuaan kansainvälisessä taloudessa ja samalla ensimmäinen sopimus, missä otettiin huomioon köyhien ja rikkaiden valtioiden eriarvoinen asema kansainvälisessä taloudessa. Euroopan yhteisö oli valmis antamaan AKT-valtioille laajempia myönnytyksiä kuin kansainvälisissä GATT-sopimuksissa oli laadittu, joten Lomén sopimus nosti AKT-maat muita kehitysmaita parempaan asemaan Euroopan kehitys- ja kauppasuhteissa.²²

AKT-maita suosiva asetelma kyseenalaistettiin 1990-luvulla, mihin vaikutti erityisesti Afrikan maiden huono kehitystilanne, joka ei tuntunut paranevan myönnytyksistä huolimatta, sekä

²² Stocchetti 2013: 77–80.

Maailman kauppajärjestö WTO:n luominen vuonna 1995. Tiettyjä maita suosiva kauppasopimus oli vastoin WTO:n suosituimmuusperiaatetta, mistä johtuen sopimus olisi purettava tai korvattava vapaakauppasopimuksella. Sopimusta saatiin jatkaa poikkeusluvalla vuoteen 2008 asti, mikä toimi sysäyksenä uusien EPA-sopimusten luomiseen. Nämä sopimukset muodostivat osan Yaoundén ja Lomé'n sopimusten jatkoksi laadittua Cotonoun sopimusta. Mary Farrelin (2008) mukaan WTO:n aiheuttama paine kauppasopimusten uusimiseen toimi sysäyksenä Euroopan unionin kehitysdiskurssin muuttumiselle, missä alettiin korostaa kaupan ja kehityksen yhteensovittamista yhtenäisissä kehityssopimuksissa. Näin kauppaan liittyvät aiheet liitettiin kiinteäksi osaksi kehityspolitiikkaa, mikä vaikutti myös kehityksen sisällyttämiseksi WTO-neuvotteluihin.²³ EPA-neuvotteluissa AKT-maat jaettiin pienempiin alueellisiin ryhmittymiin, joiden kanssa vapaakauppasopimuksia olisi helpompi neuvotella. Määräajan täytyttyä kuitenkin vain yksi täysimittainen EPA-sopimus saatiin neuvoteltua Cariforum-alueen kanssa, kun muut ryhmittymät joko allekirjoittivat väliaikaisen EPA-sopimuksen tai turvautuivat muihin Euroopan unionin tarjoamiin kauppaojelmiin, kuten Kaikki paitsi aseet tai General System of Preferences.

Useat AKT-maat ja kansalaisjärjestöt kritisoivat EPA-sopimusten liiallista vapaan kaupan painotusta ja kehitysaiheiden sivuuttamista. Ole Elgströmin (2009) mukaan Euroopan unionin painotus saada sopimukset aikaiseksi ennen määräajan päättymistä aiheuttivat kiirehtimistä ja painetta neuvotteluissa, mistä johtuen osapuolten näkemyseroista kaupan ja kehityksen yhteensovittamisesta ei kyetty sopimaan. AKT-maat olivat lisäksi huonossa neuvotteluasemassa, sillä ne ovat riippuvaisempia Euroopan markkinoista, eikä niillä ollut riittäviä resursseja tehokkaaseen neuvotteluun.²⁴ Vaikka väliaikaisten EPA-sopimusten tulisi johtaa täysmittaisiin sopimuksiin, neuvottelut ovat edistyneet hitaasti. Stiglitzin mukaan avautuminen kansainvälisille markkinoille tuo mukanaan riskejä erityisesti kehittyville valtioille, sillä näissä yhteiskunnissa valtio ei ole kykenevä huolehtimaan riskeihin liittyvistä kustannuksista. Teollistuneissa maissa valtio kykenee vastaamaan globalisaation tuomaan epävakauteen takaamalla työttömyystukia, eläkkeitä ja terveydenhuoltoa. Kehittyvissä maissa ihmiset ovat usein omillaan ja köyhimmillä ei ole mahdollisuuksia saada ääntään kuuluviin. Stiglitzin mukaan köyhyyden poistamisessa ei voida luottaa pelkästään markkinoiden voimaan, vaan sen sijaan on kiinnitettävä huomiota taloudelliseen avunantoon, lainojen keventämiseen ja kauppasopimusten oikeudenmukaisuuteen

²³ Farrell 2008: 233.

²⁴ Elgström 2009: 31–34.

köyhiä valtioita kohtaan.²⁵ Näihin päämääriin on vaikea päästä, jos neuvotteluiden osapuolet eivät ole tasapuolisessa asemassa tai neuvotteluille ei anneta tarpeeksi aikaa ja poliittista painoarvoa. Kuinka nämä aiheet otetaan huomioon Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa kuvaa unionin suhtautumista kaupan ja kehityksen yhteensovittamiseen kehityspolitiikassa.

Jean-Michel Severinon ja Olivier Rayn (2011) mukaan vanhat ajatusmallit Afrikasta köyhyyteen tuomittuna mantereena täytyisi unohtaa. Heidän mielestään Afrikan alikehityksessä ei ole kyse jostain tälle alueelle ominaisesta ongelmasta, vaan taloudellisiin vaihteluihin liittyvistä kriiseistä, joita Afrikka on joutunut kohtaamaan johtuen suureksi osaksi ulkoisista olosuhteista ja huonosta hallinnosta. Nyt 2000-luvulla Afrikalla on vihdoin mahdollisuuksia muodostaa kansainvälistä toimijuutta ja nuori väestö sekä mantereen raaka-aine varannot luovat mahdollisuudet menestykseen. Tässä tilanteessa Afrikalla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin saavuttaa talouskasvua.²⁶ Kansainvälisellä talouskriisillä on kuitenkin ollut vaikutuksia myös Afrikan talouksille pääoman paetessa ja koska niiden valmiudet vastata markkinoiden heilahteluun on heikko. Lisäksi talouskasvua hidastaa edelleen talouksien keskittyminen raaka-ainetuotantoon ja koulutetun työvoiman katoaminen ulkomaille.²⁷

Afrikan heikkoon menestykseen löytyy syitä myös paikallisen hallinnon kyvyttömyydestä tai haluttomuudesta rakentaa yhteiskunnallista pohjaa talouskasvulle sekä Afrikan maiden heikosta asemasta kansainvälisillä markkinoilla. Globalisaatiossa nähdään mahdollisuuksia kehitykseen, mutta köyhillä mailla ei ole kykyä hyötyjen saavuttamiseen. Tästä johtuen alueellista yhdentymistä olisi pyrittävä edistämään ja lisäämään täten valtioiden merkitystä kansainvälisissä neuvotteluissa.²⁸ Severinon ja Rayn mukaan puhe kumppanuudesta Euroopan ja Afrikan suhteissa jää usein retoriikan tasolle, sillä Euroopan unionilla on taipumusta edelleen suhtautua Afrikkaan heikkona naapurina. Heidän mukaansa niin Yhdysvallat kuin Kiinakin tiedostavat Afrikan potentiaalin, kun taas Euroopan unioni on kääntänyt selkänsä Afrikan mantereelle. Tämä on virhe, sillä Afrikka on kasvava toimija niin energian alalla kuin kasvavien markkinoidensa vuoksi. Lisäksi Afrikan maantieteellisellä läheisyydellä on merkitystä Euroopalle väestönkasvusta johtuvien muuttopaineiden kasvaessa.²⁹

²⁵ Stiglitz 2006: 11–12, 14–16.

²⁶ Severino & Ray 2011: 64–88.

²⁷ Carmody 2010:129–143.

²⁸ Spechler 2011:30–37, Yongo-Bure 2011: 69–85.

²⁹ Severino & Ray 2011: 255–261.

Viime vuosina Euroopan unioni on kuitenkin ottanut askeleita yhteistyön tiivistämiseksi ja vuonna 2007 Euroopan ja Afrikan unionit julkaisivat yhteisen Afrikka-EU-strategian, jonka tarkoituksena on parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä kehityksen edistämiseksi. Ensimmäistä kertaa Euroopan unioni ja Afrikka ovat pyrkineet määrittelemään keskinäistä suhdettaan ja vastaamaan yhdessä siihen liittyviin haasteisiin. Afrikan strateginen merkitys kansainvälisellä kentällä on kasvanut johtuen sen parantuneista kehitysmahdollisuuksista sekä raaka-aine varannoista. Afrikka onkin tärkeä tekijä Euroopan unionin energia- ja turvallisuuspolitiikassa.³⁰ Strategian agenda kattaa laajasti kehityksen eri osa-alueita, mukaan lukien rauha ja turvallisuus, demokraattinen hallinto ja ihmisoikeudet, alueellinen taloudellinen yhdentyminen, kauppa ja infrastruktuuri, vuosituhattavoitteet, ympäristömuutos, energia, muuttoliike ja työllisyys sekä tiede, informaatioyhteiskunta ja avaruus. Yhteistyö perustuu foorumeissa sovittuihin toimintastrategioihin, joiden laatimisessa kuullaan myös ei-valtiollisia toimijoita ja jotka toimivat suuntaviivoina kehitysyhteistyön tehostamiselle.

Hitaan alun jälkeen yhteistyö on tiivistynyt ja Jack Mangalan (2013) mukaan strategian ansioita ovat dialogin ja yhteistyön laajentuminen uusille aloille, Afrikan oman äänen vahvistuminen osapuolten keskinäisessä toiminnassa sekä jossain määrin yhteisten mielipiteiden muodostaminen kansainvälisellä tasolla. Haasteena on kuitenkin edelleen eri politiikanalojen yhdenmukaistaminen ja koordinointi, Afrikan rajalliset resurssit vastata yhteistyön haasteisiin sekä riittämätön poliittinen tahto saada todellisia tuloksia aikaan. EPA-neuvotteluja ei ole käsitelty Afrikka-EU-strategian puitteissa, vaan ne ovat yhteistyöstä erillinen prosessi. Täten kehitysyhteistyön merkittävä osa-alue on siirretty pois poliittisen keskustelun piiristä virkamiesten hoidettavaksi.³¹ Euroopan unionissa kaupasta vastaavalla komissaarilla on laajat valtuudet neuvotella kauppasopimuksista, kun kehityskomissaari jakaa vastuuta jäsenmaiden kanssa. Komissio on jatkuvasti pyrkinyt yhtenäistämään ulkopolitiikkaansa ja parantamaan kehityspoliittikan asemaa ja johdonmukaisuutta muiden politiikanalojen kanssa. Tässä tutkimuksessa analysoin Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin lisäksi sen ilmenemistä Afrikka-EU-kumppanuudessa. Tämän analyysin avulla kehityspoliittista diskurssia voidaan määrittää sen mukaan, kuinka se ilmenee kehitysyhteistyössä.

³⁰ Mangala 2013a: 5–7.

³¹ Mangala 2013b: 246–248.

2.3. Kehityspolitiikan koherenssi: kehityksen ja kaupan yhteensovittaminen

Euroopan unioni on ollut vahvasti mukana tukemassa YK:n vuosituhattavoitteiden toteutumista sekä uuden kansainvälisen kehitysagendan laatimista vuosituhattavoitteiden määräajan jälkeiselle ajalle. Nämä aiheet ovat keskeinen osa unionin kehityspoliittista diskurssia ja unioni pyrkii aktiivisesti luomaan kansainvälisen kehitysagendan normeja. Farrelin mukaan Euroopan unioni on kuitenkin ollut enemmän seuraajana kuin määrittäjänä kansainvälisen kehitysagendan suunnittelussa, mutta tätä asetelmaa unioni pyrkii muuttamaan tehostamalla ulkosuhteidensa hallintaa.³² Merkittävänä WTO:n jäsenenä Euroopan unioni on myös ajanut kehitysaiheiden sisällyttämistä Dohan neuvottelukierrokseen osana pyrkimystään yhdistää kehityksen ja kaupan aiheita. Näiden neuvotteluiden kohdatessa ongelmia unioni on keskittynyt kahdenvälisen kauppasopimusten laatimiseen, kuten EPA-neuvottelut ovat osoittaneet. Kilpailun kasvaessa globalisaation myötä Euroopan unioni käyttää näitä kahdenvälisiä sopimuksia myös oman asemansa parantamiseen kansainvälisillä markkinoilla.³³

Euroopan unioni on taloussuhteissaan ajanut kaupan avaamisen lisäksi sääntelyn sisällyttämistä kauppaneuvotteluihin. Näihin aiheisiin kuuluvat niin kutsutut Singaporen aiheet; julkiset hankinnat, investoinnit, kilpailu ja kaupan helpottaminen. Gerrit Faberin ja Jan Orbien (2008, 2009) mukaan tähän liittyy ajattelumalli, jonka mukaan pelkkä kaupan avaaminen ei riitä kehityksen edistämiseksi, vaan lisäksi valtioiden sisäistä sääätelyä on yhdenmukaistettava kansainvälisellä tasolla.³⁴ Kauppa- ja kehityspolitiikan yhdenmukaistaminen on ollut haasteena kehitysyhteistyölle, sillä näitä aihealueita on käsitelty Euroopan unionissa erillä toisistaan. EPA-sopimuksia on kritisoitu Euroopan unionin kaupallisia intressejä ajavina, sen sijaan että ne ottaisivat huomioon Afrikan maiden erityistarpeet.³⁵ Euroopan unionin on nähty edistävän globaalia hallintaa pyrkimällä vakiinnuttamaan omia säädöksiään Afrikan maiden sisäisiin säädäntöihin kauppasopimusten kautta.³⁶ Tämä Euroopan unionin niin kutsutun laajan kauppapolitiikan vaikutuksia kehitykseen on kritisoitu ja nämä aiheet ovatkin läsnä analysoidessani Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia.

³² Farrell 2008: 235–236.

³³ Faber & Orbie 2008: 192–193, 203.

³⁴ Faber & Orbie 2008: 193–194, 2009:5–7.

³⁵ Ks. esim. Hurt 2012, Elgström & Frennhoff Larsén 2010, Cantenbury 2009, Flint 2008.

³⁶ Ks. esim. Abdelal ja Meunier 2010, Jacoby ja Meunier 2010, Slocum-Bradley & Bradley 2010, Faber & Orbie 2009.

Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa kehitysyhteistyön johdonmukaistaminen ja tehostaminen osana unionin ulkopoliitiikan yhtenäistämistä ovat olleet toistuvia aiheita 2000-luvulla. Komission tehtävä on yhdistää niin komission sisällä kuin jäsenmaiden välillä olevia erilaisia intressejä, jotta ulkosuhteissaan Euroopan unioni puhuisi mahdollisimman yhtenäisellä äänellä. Jäsenmaille kehityspoliitiikka on perinteisesti ollut tärkeä osa valtioiden omia ulkosuhteita, mutta ne eivät kuitenkaan saa toimia komission päätösten vastaisesti kehitysyhteistyössä.³⁷ Komission toiminnan uudistamisen tavoitteena on ollut selkeyttää ja tehostaa roolijakoa komission sisällä sekä yhtenäistää Euroopan unionin ulkosuhteiden hoitoa. Kehityspoliitiikka on yhdistetty osaksi ulkosuhteiden osa-aluetta, missä se kilpailee asemastaan kauppaa ja turvallisuuspoliittisten intressien kanssa Euroopan unionin ulkosuhdehallinnossa (European External Action Service, EEAS). Dohan kierros sekä YK:n vuosituhattulistus ovat nostaneet kehitysaiheet kansainväliselle agendalle ja myös komission sisällä kehitysaiheiden painoarvoa on pyritty kasvattamaan. Euroopan unioni on sitoutunut nostamaan kehitysavun määrää ja vuoden 2005 Pariisin julistuksen mukaisesti kehitysapua on pyritty tehostamaan.³⁸ Vuonna 2007 allekirjoitetussa Lissabonin sopimuksessa määritellään suuntaviivat Euroopan unionin kansainvälisen aseman vahvistamiselle. Unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa pyrittiin parantamaan perustamalla unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan virka sekä muodostamalla Euroopan unionista oikeushenkilö, jolla on oikeus allekirjoittaa kansainvälisiä sopimuksia sekä toimia kansainvälisten järjestöjen jäsenenä.³⁹

Keskeiset asiakirjat Euroopan unionin kehityspoliitiikan johdonmukaistamisessa sekä tehostamisessa ovat komission vuonna 2005 julkaisema tiedonanto *Kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuus: Kehityksen vauhdittaminen vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi* sekä myöhemmin samana vuonna allekirjoitettu Euroopan unionin yhteinen julkilausuma *Kehityspoliitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus*. Eurooppalaisessa konsensuksessa kehityspoliitiikan keskeisiksi tavoitteiksi nostetaan köyhyyden poistaminen ja kestävä kehitys vuosituhattavoitteiden viitekehyksessä (artiklat 5 ja 6). Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi unioni tiedostaa tarpeen johdonmukaistaa eri politiikanaloja, joilla voi olla vaikutuksia köyhien maiden kehitykseen. Komissio määrittelee tiedonannossaan yksitoista politiikanalaa, joissa kehitysvaikutukset tulisi ottaa huomioon; kauppa, ympäristö, turvallisuus, maatalous, kalastus,

³⁷ Olsen 2008: 157–158.

³⁸ Stocchetti 2013: 57, 60, 64–66, 93–95, 98–102.

³⁹ Lissabonin sopimus: käyttäjän opas.

työ, siirtolaisuus, tutkimus, tietoyhteiskunta, liikenne sekä energia.⁴⁰ Stocchettin analyysin mukaan Euroopan unioni pyrkii näissä asiakirjoissa vahvistamaan vallitsevaa kansainvälistä kehityspoliittista rakennetta kyseenalaistamatta nykyisiä toimintamalleja. Eri politiikanalojen koherenssia käsitellään hallinnollisena ongelmana, sen sijaan että tunnustettaisiin tavoitteen poliittinen luonne ja pyritäisiin selvittämään unionin intressien yhteensopivuus köyhyyden poistamisen tavoitteen kanssa.⁴¹ Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia tarkasteltaessa onkin kiinnitettävä huomio siihen, mitä politiikanaloja painotetaan ja kuinka koherenssi otetaan huomioon.

Euroopan unionin kehityspolitiikan haasteena on saada aikaiseksi yhtenäistä politiikkaa, joka ei olisi sisäisesti ristiriitainen. Eri politiikanalojen taustalla vaikuttavat intressit saattavat ajaa toimintaa eri suuntiin, jolloin politiikan yhtenäistäminen on erityisen tärkeää. Euroopan unionin luonteesta on käyty keskustelua, joka voidaan liittää globalisaatiodebatissa nähtyyn jaotteluun. Ian Mannersin (2002) määrittelemä käsitys unionista normatiivisena toimijana luo käsitystä Euroopasta, joka sisäisen normatiivisuutensa kautta levittää omia liberaaleja ideoitaan niin kutsutun pehmeän vallankäytön avulla. Euroopan unioni nähdään hyväntahtoisena toimijana ja se onkin pyrkinyt aktiivisesti edistämään tätä mielikuvaa ulkosuhteissaan.⁴² Liberaaleihin ideoihin kuuluvat periaatteet vapaudesta, ihmisoikeuksista ja demokratiasta, mutta niihin liittyvät taloustieteelliset liberaalit ideat tulee myös huomioida. Ben Rosamondin (2014) mukaan taloudellista liberalismia ei saa sivuuttaa puhuttaessa Euroopan unionista normatiivisena toimijana. Sen sijaan unioni tulisi nähdä myös taloudellisesti liberaalina toimijana, jonka taloudellinen luonne heijastuu myös unionin ulkosuhteisiin. Merkittävä osa Euroopan unionin normatiivisesta vaikutusvallasta perustuu sen taloudellisten periaatteiden levittymiseen kansainvälisellä tasolla.⁴³

Mannersin normatiivisen vallan Eurooppaa mukaillen Chad Damro (2012) on määritellyt käsitteen markkinavaltaa käyttävästä Euroopasta, sillä käytännössä Euroopan unioni on yksi suuri markkina-alue. Näissä Euroopan unionin teoretisoinneissa keskeinen ajatus on, että unionin identiteetti määrittää sen toimintaa. Normien sijaan Damron mukaan Euroopan unionin identiteetti rakentuu markkinaintegraation ja yhteisen kauppapolitiikan varaan. Yhteiset markkinat luovat materiaalsen

⁴⁰ KOM 2005: 3–4.

⁴¹ Stocchetti 2013: 216–217.

⁴² Manners 2002: 242–245.

⁴³ Rosamond 2014: 134, 140.

pohjan unionille, missä yhteisten instituutioiden kautta markkinoita kyetään säätelemään. Tähän säätelyyn vaikuttavat erilaiset intressit, jotka osaltaan rakentavat unionin identiteettiä. Markkinavallan käyttöä kuvastaa pyrkimys levittää Euroopan unionin sisäisiä säädöksiä kansainvälisellä tasolla, kun taas normatiivinen vallankäyttö perustuu enemmän normien levittämiseen.⁴⁴ Näitä vallankäytön eri luonteita voi kuitenkin olla vaikea erottaa toisistaan, sillä nämä sisäiset säädökset saattavat olla normatiivisesti latautuneita ja niiden levittämistä perustellaan normatiivisilla argumenteilla.

Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin kehittymiseen vaikuttavat sekä ulkoiset paineet että yhteiskunnallisen ajattelun muutokset. Uuden tiedon valossa tai muuttuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa yhteiskunnallinen ajattelu kehittyy siten, että vaatimukset politiikanteolle muuttuvat. Aikaisemmin erityisesti kehitysmaihin vaikuttanut talouskriisi muutti käsityksiä kehityksestä siten, että Washingtonin konsensuksen ajama neoliberaali kehitysajattelu tuli vallitsevaksi osaksi kehityspoliitiikkaa. Nämä muutokset näkyvät Schmidtin mukaillen ensin diskursseissa, joiden kautta uutta ymmärrystä käsitellään ja uutta politiikkaa muodostetaan. Diskurssin muutokseen ei välttämättä kuitenkaan vaadita kriisiä, sillä myös vallitseva kehitystilanne tai sen huononeminen saattavat vaikuttaa yleisen ajattelun muutokseen. Vuosikymmeniä jatkuneen ja heikkoja tuloksia saavuttaneen kansainvälisen kehityspoliitiikan tehostamiseksi laadittiin YK:n vuosituhattulistus, jonka tavoite köyhyyden poistamiseksi on muodostunut unionin kehityspoliitiikan keskeiseksi päämääräksi.⁴⁵ Näihin heikkoihin tuloksiin liittyvät myös yleisesti unionin pyrkimykset kehityspoliitiikan tehostamiseen ja yhdenmukaistamiseen muiden politiikanalojen kanssa.⁴⁶ Yhdysvaltoihin vuonna 2001 kohdistuneet terrori-iskut puolestaan vaikuttivat kansainväliseen turvallisuuskäsitykseen, mikä nosti turvallisuuteen liittyvät aiheet näkyvämmiin kehityspoliittiselle agendalle.⁴⁷ Ilmastonmuutokseen liittyvän yleisen ymmärryksen ja todisteiden vankentuminen on muokannut kehityspoliittista diskurssia siten, että kestävä kehityksen periaatteet ovat tulleet erottamattomaksi osaksi kehityspoliitiikkaa. Näiden aiheiden jatkumona vuoden 2008 talouskriisi on vaikuttanut kansainväliseen vakauteen ja taloustilanteeseen. Taloudellisten resurssien heikentyessä ja markkinoihin kohdistuvan kritiikin kasvaessa voidaan tutkia, kuinka yleisen ajattelun muuttuminen vaikuttaa Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin. Seuraavassa

⁴⁴ Damro 2012: 684—689, 697.

⁴⁵ Holland 2008: 344.

⁴⁶ Dearden 2008: 120.

⁴⁷ Mackie 2008: 149.

kappaleessa käsittelen tarkemmin yhteiskunnallisen ajattelun rakentumista ja siihen liittyvää muutosta sekä näiden aiheiden tutkimista.

3. Poliittinen taloustiede osana kehityspoliitiikan tutkimusta

Kansainvälinen poliittinen taloustiede tarkastelee kansainvälisiä suhteita ja kansainvälistä järjestelmää painottaen niiden taloudellisia rakenteita. Talous on merkittävä tekijä määritettäessä valtioiden välisiä valtasuhteita, toiminnan motiiveja sekä niitä rakenteellisia realiteetteja, joiden ehdoilla valtiot ja muut kansainväliset toimijat toimivat. Tähän liittyvät oleellisesti ajatukset rahan ja vallan yhteen kietoutumisesta sekä talouskasvusta, joka nähdään usein taloudellisen toiminnan keskeisimpänä motiivina ja päämääränä. Poliittisen taloustieteen voidaan nähdä tutkivan yhteiskunnallisia kysymyksiä paremman yhteiskunnan saavuttamiseksi. Talouden poliittisuus tarkoittaa, että talouden rakenteita ei oteta annettuina. Sen sijaan ne nähdään toimijoiden rakentamina ja näin ollen myös muokattavissa olevina.⁴⁸

Käytän tutkimuksessani kriittisen poliittisen taloustieteen neogramscilaiseen suuntaukseen liittyviä ajatuksia neoliberaalin ideologian levittämisestä globalisaation myötä ja erityisesti Stephen Gillin määrittelemää uuden konstitutionalismin käsitettä. Tämän käsitteen avulla voidaan tutkia Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia kiinnittämällä huomio pyrkimykseen levittää neoliberaaleja periaatteita kehitysyhteistyössä. Neogramscilainen teoriaan liittyy myös ymmärrys yhteiskunnallisen muutoksen mahdollisuudesta sekä neoliberaalin ideologian vaikutuksista yhteiskunnalliseen kehitykseen. Käsittelen tässä kappaleessa tarkemmin neogramscilaisen teorian käsitteitä sekä niiden yhteyttä tutkimukseeni.

3.1. Yhteiskunnan rakentuminen neogramscilaisessa katsannossa

Kriittinen poliittinen taloustiede suhtautuu nimensä mukaisesti kriittisesti talouden toimintaan liittyviin perusolettamuksiin ja pyrkii paljastamaan siihen liittyvää vallankäyttöä. Tarkoituksena on

⁴⁸ Gilpin 2001: 18–24.

paljastaa taloudellisten rakenteiden taustalla vaikuttavia ideologioita ja intressejä, mihin liittyy usein kysymyksiä oikeudenmukaisuudesta, eettisyydestä ja ekologiasta. Diskurssia tutkimalla voidaan päästä käsiksi näihin ideologioihin, sillä siinä toiminnan taustalla vaikuttavat perusolettamukset ja tavoitteet puhutaan julki. Neogramscilainen teoria on osa laajempaa kriittisen poliittisen taloustieteen kenttää, missä esimerkiksi ekologinen ja feministinen taloustiede käsittelevät samoja aiheita vallasta sekä pyrkivät purkamaan hegemonista ajattelua taloudesta ja kehityksestä. Ekologinen taloustiede (*ecological economics*) tuo esiin nykyisen talousajattelun ja globalisaation mukanaan tuomat kestäättömät vaikutukset maapallon kantokyvylle ja paljastaa tämän toiminnan taustalla vaikuttavia valtarakenteita. Se menee myös pidemmälle kuin taloustieteeseen liittyvä ympäristötalouden haara (*environmental economics*) tuomalla esiin vaihtoehtoisia kehitysmalleja, kuten esimerkiksi degrowth-ajattelua.⁴⁹ Erityisesti jälkikolonialistinen ja transnationaalinen feminismi puolestaan korostavat globalisaation ja kehitysdiskurssien sukupuolittuneisuutta, epäoikeudenmukaisuutta ja vaikutuksia yksilötasolla.⁵⁰

Neogramscilaisessa teoriassa globalisaatio nähdään prosessina, missä neoliberaalin ideologian levittyminen (tai levittäminen) muokkaa yhteiskunnallisia rakenteita sekä kulttuuria kapitalistiseksi. Näissä yhteiskunnissa globalisaatio nähdään sekä väistättömänä että myönteisenä kehityskulkuna, joka tuo mukanaan kehitystä ja hyvinvointia. Tähän liittyy kuitenkin useita ongelmia, kuten vaihtoehtoisten kehitysideoiden marginalisointi, yhteiskunnallisen epätasa-arvon kasvu sekä heikoimpien aseman huonontuminen.⁵¹ Neogramscilaiset tutkijat edustavat globalisaatiota vastustavia tai ainakin kritisoivia tahoja, mutta varsinaista vaihtoehtoa neoliberaalille talousjärjestelmälle ei ole onnistuttu muodostamaan. Tutkijat kyllä esittävät toiveita globalisaatiota vastustavien tahojen poliittiseksi yhdistämiseksi, mutta toteavat vastarinnan olevan sisäisesti niin hajanaista, että yhdentyminen on vaikeaa.

Gramscin määrittelemä historiallisen materialismin käsite toimii lähtökohtana neogramscilaiselle tutkimukselle. Historiallisuudella tarkoitetaan, että kulloinkin tutkimuksen kohteena oleva todellisuus on historiallisesti ainutlaatuinen ja jatkuvan muutoksen alla. Näin ollen vallitsevat todellisuuden rakenteet ja rajoitteet on määriteltävä aina erikseen ilman oletuksia kausaalisuudesta tai historian etenemisestä vääjäämättä kohti tiettyä päämäärää. Sen sijaan historia on ymmärrettävä kumulatiivisena prosessina, joka etenee vaihtelevalla rytmillä ja johon

⁴⁹ Ekologinen taloustiede: ks. esim. Andersson & Eriksson 2010.

⁵⁰ Deepak 2011: 781.

⁵¹ Gill 2008: 130–136, 168–169.

liittyy inhimillisiä vaikutteita.⁵² Tämän ajattelun mukaisesti globalisaatio tulisi ymmärtää poliittisena projektina, johon erityisesti isot kansainväliset toimijat, kuten Euroopan unioni, voivat vaikuttaa. Kehityspoliitiikka on osa unionin ulkosuhteita ja sen avulla eurooppalaisia intressejä ja normeja voidaan pyrkiä levittämään niin kumppanimaihin kuin kansainväliselle kehitysgendalle. Nämä tavoitteet ilmenevät kehityspoliittisessa diskurssissa, missä politiikan yleiset tavoitteet muotoillaan. Näin ollen myös kehityspoliitiikan taustalla vaikuttavalla ideologialla voi olla merkitystä sille, kuinka globalisaatio etenee ja kuinka sitä pyritään hallitsemaan.

Todellisuuden materiaalisuus puolestaan liittyy yhteiskunnallisten rakenteiden ymmärtämiseen toisaalta sosiaalisesti rakennettuina, mutta samanaikaisesti todellisina toimintaa ohjaavina ja rajoittavina todellisuuden rakenteina. Näihin lukeutuvat esimerkiksi ideologiat ja tieto, jotka eivät ole olemassa konkreettisesti, mutta joiden merkitys yhteiskunnan rakentumisessa voidaan havaita. Nämä rakenteet luovat puitteet ymmärryksellemme ja vaikuttavat konkreettisesti sosiaaliseen kanssakäymiseen ja täten yhteiskunnan rakentumiseen.⁵³ Talouden neoliberaali ideologia on tästä hyvä esimerkki, sillä sen vakiinnuttamat ajattelutavat talouskasvusta, kehityksestä ja ylipäätään talouden toiminnasta muokkaavat ja rajoittavat suoraan yhteiskunnallista toimintaa. Euroopan unionin kehitysdiskurssia analysoitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaisia rajoitteita kehitykselle nähdään ja kuinka unioni pyrkii määrittämään käsityksiä kehityksestä.

Poliittisen taloustieteen näkökulmasta yhteiskunnan nähdään rakentuvan erilaisten tuotantorakenteiden varaan. Tämä rakenne on sekä sosiaalisesti, poliittisesti että kulttuurisesti rakentunut, eli siihen liittyy sosiaalisten luokkien välisiä suhteita, poliittista päätöksentekoa ja tietty ideologia. Gillin ja Law'n mukaan vallitsevaa kansainvälistä yhteiskunnallista tuotantorakennetta hallitsee kapitalismi eri muodoissaan. Nämä muodot vaihtelevat sen mukaan, mikä on valtion ja pääomamarkkinoiden välisen suhteen luonne ja laajuus kussakin yhteiskunnassa. Markkinat vaativat toimiakseen valtiollista säätelyä ja toisaalta valtio tarvitsee markkinoita omien instituutioidensa rahoittamiseen, jolloin yhteiskunnassa joudutaan määrittämään näiden tekijöiden välinen tasapaino. Tähän liittyy myös valtioiden välinen kilpailu pääoman ja investointien houkuttelussa.⁵⁴ Tutkimukselleni on keskeistä määrittää, kuinka Euroopan unionin kehitysdiskurssissa käsitellään valtion ja markkinoiden välistä suhdetta.

⁵² Gill 2008: 17.

⁵³ Gill 2008: 21–22.

⁵⁴ Gill & Law 2008: 101–103.

Ongelmallisen tästä suhteesta tekee se, että demokraattiset valtiot ovat vastuussa kansalaisilleen ja ovat hallinnoituja, kun taas markkinat pyrkivät vapautumaan valtion säätelystä. Jos markkinoille annetaan liikaa valtaa, demokraattinen päätöksenteko kärsii Rodrikin määrittelemän trilemmän mukaisesti. Näin ollen kehityspolitiikassa demokratian sekä vapaiden markkinoiden samanaikainen edistäminen voi olla ristiriitaista ja on tärkeää analysoida, kuinka Euroopan unioni yhdistää nämä aiheet kehityspoliittisessa diskurssissaan.

Neogramscilaisessa ajattelussa on konstruktivistisia piirteitä, missä tutkimus kohdistuu toimijan ja rakenteen väliseen vuorovaikutukseen. Siinä missä luonnontieteet kohdistavat tutkimuksensa konkreettisiin olemassa oleviin kohteisiin, yhteiskuntatieteissä tutkimuksen kohteena on Gillin mukaan niin sanottu toisen asteen todellisuus (*second order reality*). Tämä todellisuus rakentuu sosiaalisten toimijoiden ja muuttuvan sosiaalisen todellisuuden välisessä kanssakäymisessä, joka on jatkuvassa liikkeessä. Diskurssit ovat osa tämän kanssakäymisen ilmentymistä, jolloin . Muutos lähtee ihmisten kollektiivisen ajattelun muutoksesta, johon vaikuttavat vallitsevan todellisuuden luomat puitteet, niin kutsutut mahdollisuuden rajat. Nämä rajat konkretisoituvat kollektiivisen käytöksen muutoksena luoden uusia todellisuuden rakenteita. Tähän liittyy vääjäämättä se, ettei lopullisia totuuksia ole ja tutkimuksen tulokset ovat vain rajallisesti yleistettävissä sekä ehdollisia kulloinkin vallitsevaan todellisuuteen. Tutkimuksen kohteena tulisikin olla pelkän toimijan sijasta koko vallitseva historiallinen tilanne, missä toiminta tapahtuu, ja siinä havaittavan liikkeen selittäminen.⁵⁵ Näin ollen kehityspolitiikan ja kehityspoliittisen diskurssin muotoutumiseen vaikuttavat myös muut kansalliset ja kansainväliset prosessit, jotka ovat keskenään vuorovaikutuksessa. Todelliset tapahtumat, kuten Arabikevään kansannousut tai luonnonkatastrofit, vaikuttavat suoraan kehityspoliittiseen retoriikkaan ja kehityspolitiikassa käsiteltäviin aiheisiin.

Neogramscilaisessa teoriassa tutkija on nähtävä osana vallitsevaa todellisuutta ja näin ollen kaikki yhteiskunnalliset teorit palvelevat jotakuta ja jotain päämäärää. Muutoksen taustalla vaikuttaa ymmärrys vallitsevien rakenteiden ja mahdollisuuden rajojen historiallisuudesta, mikä johtaa uusien ajattelutapojen syntymiseen. Tutkijan rooli onkin tukea tätä muutosta ja edesauttaa uusien ajattelutapojen vakiintumista.⁵⁶ Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin tutkiminen paljastaa politiikan taustalla vaikuttavia ajatusmalleja ja auttaa ymmärtämään toimijoiden

⁵⁵ Gill 2008: 15–20.

⁵⁶ Tutkijan roolista: Gill 2012: 506, 519, Gill 2008: 18, 32, 38, Cox 1999: 4, 7.

motiiveja. Kahden asemaltaan eriarvoisessa asemassa olevan toimijan välisissä suhteissa näillä ajatusmalleilla on merkitystä, sillä niillä on ulkoisia vaikutuksia niin kumppanimaan yhteiskunnallisiin rakenteisiin kuin kansainväliseen kehitysagendaan.

3.2. Vallankäyttö ja uuden perustuslaillisuuden levittäminen kansainvälisissä suhteissa

Hegemonia on käsite, johon perinteisesti liitetään käsitys materiaalisesta voimasta sekä vallasta pakottaa muut toimimaan omien intressien mukaisesti. Gill lähestyy hegemonian käsitettä kuitenkin avoimemmin, liittäen siihen käsityksiä hegemonian rajallisuudesta, monimuotoisuudesta sekä muuntautumiskyvystä. Valtiot koostuvat niin poliittisista instituutioista kuin kansalaisyhteiskunnasta, jolloin pelkkä ulkoinen paine ei riitä takaamaan vakaata hegemonista valtaa. Sen sijaan hegemonian on läpäistävä kaikki yhteiskunnalliset rakenteet, jolloin sen kohtaama vastarinta heikkenee ja hegemonia vakiintuu hyväksynnän myötä. Tämä on jatkuva prosessi, joka kohtaa rajoitteita sekä vaatii mukautumista muuttuviin sosiaalisiin paineisiin.⁵⁷ Kehityssuhteissa hegemonian ymmärtäminen ideologian levittämisenä pehmeän vallankäytön avulla sopii hyvin pääasiassa kauppasopimuksin ja kehitysyhteistyösopimusten avulla hallinnoituihin suhteisiin. Euroopan unioni korostaa suhteissaan Afrikkaan kumppanuutta ja molemminpuolista vastuunkantoa, missä osapuolet nähdään tasavertaisina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että osapuolten väliset valta- ja riippuvuussuhteet, sekä kyky toimia olisi yhtäläinen.

Neogramscilaisessa ajattelussa Euroopan unioni voidaan nähdä osana transnationaalista historiallista blokkia. Gramscin historiallisen blokin käsitteen vastaisesti transnationaalinen historiallinen blokki ei kuvaa yksittäisen valtion harjoittamaa hegemoniaa, vaan erilaisten yhteiskunnallisten ja kansainvälisten voimien yhteenliittymän edustamaa ylivaltaa. Siihen kuuluvat neoliberaalia ideologiaa edustavat suurvaltioiden hallinnot ja kansainvälinen pääoma, mutta myös valtioiden sisällä olevat yritykset, etuoikeutetut työntekijät ja kehitysmaiden eliitti. Gill kutsuu tätä transnationaalisen historiallisen blokin levittämää kulttuuria markkinasivilisaatioksi, sillä sen aiheuttama sosiaalinen muutos tuo mukanaan entistä markkinakeskeisemmän, individualistisen ja hyödykkeellisen ajattelutavan. Tämä voidaan nähdä myös markkinoiden vallan kasvuna suhteessa

⁵⁷ Gill 2008: 81, 91–92.

valtioon, jolloin vallitsevaa ajattelua alkaa hallita usko talouskasvun tuomaan hyvinvointiin. Näihin muutoksiin liittyy yhteiskuntien muuttuminen hierarkkisemmiksi sekä epätasa-arvoisemmiksi, kun pääomaa omaavien edut ovat ylikorostettuina.⁵⁸

Gillin näkemys historiallisen blokin levittämästä markkinasivilisaatiosta antaa kuitenkin yksinkertaisen kuvan kansainvälisten suhteiden toiminnasta. Siinä jätetään vähälle huomiolle erityisesti demokraattisten valtioiden ja toimijoiden sisällä tapahtuva poliittinen kädenvääntö eri ajattelumallien välillä. Markkinasivilisaation käsite tulisikin määrittää neoliberaalina prosessina, jolla ei ole yhtä selkeää muotoa. James Fergusonin (2009) mukaan neoliberalismin käsitettä käytetään helposti useissa eri yhteyksissä, joilla ei välttämättä ole yhtymäkohtia keskenään. Sitä käytetään kuvaamaan yhteiskunnallisen ajattelun taustalla vallitsevaa ideologiaa, taloudellista järjestelmää tai erilaisia säädöksiä. Todellisuudessa sellaista yhteiskuntaa ei ole, missä kaikki nämä osat toteutuisivat neoliberaalin ideologian mukaisesti. Tästä syystä neoliberalismin käsite tulee määritellä aina erikseen asiayhteyden mukaisesti.⁵⁹ Euroopan unionin kohdalla ei voida puhua puhtaasti neoliberaalista ideologiasta, sillä unionin rakentumiseen vaikuttavat myös solidaarisuuteen ja tasa-arvoon liittyvät normit. Sen sijaan unionin toiminnassa voidaan havaita neoliberaaleja piirteitä erityisesti kaupan-, mutta myös kehityspoliitiikan aloilla. Kehityspoliittista diskurssia tutkimalla tarkoituksena onkin selvittää, kuinka nämä piirteet tulevat esiin ja kuinka talouskriisi on vaikuttanut neoliberaalien periaatteiden levittämiseen.

Gillin määrittelemä uuden perustuslaillisuuden käsite kuvaa neoliberaalien periaatteiden vakiintumista ja vakiinnuttamista osaksi yhteiskunnan rakenteita. Se tarkoittaa pääoman rakenteellisen vallan kasvua sekä pakottaa eri yhteiskunnan toimijat noudattamaan yhteneväistä politiikkaa. Tämä ”kurinpito” saa vaihtelevia muotoja eri yhteiskunnissa, mutta oleellista on, että ne on institutionalisoitu yhteiskunnan rakenteisiin. Uusi perustuslaillisuuden käsite juontaa nimensä siitä, että siihen liittyy konkreettisia rakenteellisia, laillisia ja institutionaalisia muutoksia. Pyrkimällä tietoisesti muokkaamaan valtioiden sisäistä säätelyä neoliberaaliin ideologiaan pohjautuva kulttuuri saadaan juurrutettua yhteiskunnallisiin rakenteisiin edistämällä sitovia rajoituksia talouspolitiikkaan, jolloin neoliberaalit arvot vakiinnutetaan osaksi yhteiskunnallista kehityskulkua. Perinteisesti perustuslait takaavat kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet, mutta uusi perustuslaillisuus korostaa markkinoiden tehokkuutta, säätelyä ja ennustettavuutta,

⁵⁸ Gill 2008: 124–126.

⁵⁹ Ferguson 2009: 170–174.

talouspolitiikan uskottavuutta ja jatkuvuutta, sekä rajoituksia demokraattisen päätöksenteon mahdollisuuksiin vaikuttaa valtioiden talouspolitiikkaan. Täten pääoman valtaa suhteessa valtioon kasvatetaan ja vakiinnutetaan vähentämällä valtion mahdollisuuksia säädellä markkinoita.⁶⁰ Euroopan unioni on kehityssuhteissaan ja erityisesti EPA-prosessissa pyrkinyt ajamaan sille tärkeitä normeja ja taloudelliseen säätelyyn liittyviä muutoksia kansainvälisessä järjestelmässä. Toisaalta liberaalien normien kuten demokratian ja ihmisoikeuksien nähdään olevan oleellinen osa kehitystä, mutta toisaalta taloudellisen säätelyn yhdenmukaistaminen kansainvälisellä tasolla nähdään keskeisenä kansainvälisten markkinoiden toimivuuden takaamiselle.

Uuden perustuslaillisuuden vakiinnuttamisessa on keskeistä vastustuksen vähentäminen ja sisällyttäminen levitettävään ideologiaan. Gramscin käsite *transformismi* kuvaa tätä prosessia, missä vastustusta vähennetään käyttämällä hyväksi valtaannuttamista. Kansalaisyhteiskunta otetaan näennäisesti mukaan päätöksentekoon ja heikoimmille yhteiskunnan toimijoille luvataan tukea, jotta nämä pääsisivät nauttimaan kansainvälisten markkinoiden tuomista mahdollisuuksista. Täten vähennetään vastustusta uudistuksille sekä mahdollisuutta, että vaihtoehtoisia kehityskulkuja tukevat näkökulmat pääsisivät esiin.⁶¹ Kansalaisyhteiskunta voidaan nähdä osana yhteiskunnallista rakentumista ja erityisesti yhteiskunnallisen ajattelun kehittymistä. Sillä on rooli vallitsevan ajattelun kritisoimisessa sekä kehittämässä, mistä johtuen kansalaisyhteiskunnan toimijat edistävät diskurssien muutosta. Tästä johtuen kansalaisyhteiskunnasta nousevat aiheet ovat osa diskurssin tutkimista, sillä niiden avulla voidaan määrittää, mitä vallitseva kehityspoliittinen diskurssi rajaa keskustelun ulkopuolelle. Myös Afrikka-EU-kumppanuudessa kansalaisyhteiskunnan osallisuutta kehitysdiskurssin muodostamiseen on pyritty vahvistamaan ja Euroopan unioni on järjestänyt julkisia kuulemisia kehityspolitiikan linjauksista. Keskeistä transformismin käsitteelle onkin määrittää, toteutuuko ihmisten mukaanotto todellisuudessa vai jääkö se retoriikan tasolle. Tähän vaikuttavat myös kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kyky osallistua kehityspoliittisen diskurssin muuttamiseen ja kehittämiseen, mikä riippuu usein esimerkiksi koulutuksesta ja resursseista.

Gillin uuden perustuslaillisuuden käsite keskittyy kansainvälisellä tasolla tapahtuvaan neoliberaalin ideologian levittämiseen. Tässä ei kuitenkaan oteta huomioon neoliberaalin talousajattelun mahdollisia eri muotoja ja ilmentymiä erilaisissa yhteyksissä. Yhteiskuntien omaksuessa

⁶⁰ Gill 2008: 137–139, 161–163, 170–175, 201.

⁶¹ Gill 2008: 173–175.

neoliberaaleja periaatteita uudet talouden rakenteet pohjautuvat näissä yhteiskunnissa aikaisemmin vallinneisiin instituutioihin ja kulttuuriin. Neoliberalismi ei ole yksi yhtenäinen ideologia, vaan se on kehittynyt ja levittänyt eri tavalla eri yhteyksissä ja eri aikoina. Tutkimukseni kannalta ei ole keskeistä pohtia, kuinka neoliberaalit säädökset ja ajattelu otetaan vastaan eri yhteiskunnissa ja kuinka ne niissä muokkautuvat. Sen sijaan on tärkeää, että neoliberalismi ymmärretään häilyvänä käsitteenä, jolla ei ole yhtä selkeästi määritettävää muotoa. Onkin parempi puhua neoliberalisaatiosta, eli neoliberalismista jatkuvana ja sosiaalisena prosessina, joka muokkautuu vallitsevien rakenteiden ja kriisien myötä.⁶² Uusi perustuslaillisuus keskittyy taloudellisen sääntelyn ja sen myötä neoliberaalin kulttuurin levittämiseen ja vakiinnuttamiseen. Taloudelliset aiheet ovat merkittävä osa kehityspoliittista diskurssia, mutta siihen sisältyy myös paljon muita normeja. Esimerkiksi ympäristöön ja naisten asemaan liittyvää säätelyä edistetään muissakin kuin taloudellisissa yhteyksissä, mutta myös niiden kohdalla voidaan pohtia kenen arvoja kehitysyhteistyössä edistetään.

Neoliberalisaation käsite selittää neoliberaalin ajattelun jatkuvuuden kriiseistä huolimatta, sillä neoliberalismin ymmärtäminen prosessina auttaa ymmärtämään kriisit prosessia muokkaavina tekijöinä. Brennerin, Peckin ja Theodoren (2009) mukaan neoliberalismi on aina perustunut kehittymiseen kriisien myötä, jolloin kriisien esiintuomien ongelmien kautta kehitetään uusia ja toimivampia liberaaleja toimintamalleja. Koska neoliberalisaatio muokkautuu vallitsevien olojen mukaisesti, sen varsinainen kaatuminen on epätodennäköistä. Vaikka neoliberalismi käsitteenä ei ole yksiselitteisesti määritettävissä, siihen sisältyy selkeästi hahmotettavia tavoitteita talouskasvusta ja toimivista markkinoista. Neoliberalisaation avulla näihin aiheisiin liittyviä taloudellisia säädöksiä pyritään luomaan ja yhdenmukaistamaan kansainvälisellä tasolla. Pohdittaessa nykyisen kriisin vaikutuksia neoliberalisaatioon tulee huomio kiinnittää siihen, kuinka näitä säädöksiä muutetaan tai muokataan. Toisaalta neoliberaalit rakenteet saattavat olla hyvin vakiintuneita yhteiskunnallisiin rakenteisiin, jolloin ne voivat ylläpitää neoliberalisaatiota ilman, että sitä pyritäisiin aktiivisesti edistämään.⁶³

Kansainvälisen talouskriisin aiheuttama shokki toi esiin monia puheenvuoroja, joissa neoliberaalin talousajattelun uskottiin tulleen päätökseen. On kuitenkin käynyt selväksi, että nämä ennusteet menivät liian pitkälle ja sen sijaan alettiin pohtia syitä neoliberalismin horjumattomuuteen. Yhden

⁶² Neoliberalisaation käsite: Brenner, Peck & Theodore 2009, 2010.

⁶³ Brenner, Peck & Theodore 2009: 106–108, 112, 2010: 209–210, 219.

selityksen mukaan neoliberalismin todellinen kaatuminen olisi vaatinut varteenotettavan vaihtoehtoisen ideologian nousun vallitsevaksi ajattelumalliksi. Näin kävi kylmän sodan päättyessä, jolloin kommunismin tilalle kyettiin nopeasti tarjoamaan vaihtoehtoinen näkemys yhteiskunnallisesta järjestyksestä. Koska neoliberalismille ei ole selkeää ideologista kilpailijaa, kriisin sattuessa on helpompi pyrkiä paikantamaan yksittäisiä ongelmakohtia kuin rakentamaan täysin uudenlaista taloudellista järjestelmää.⁶⁴ Ferdi De Ville ja Jan Orbie (2014) ovat paikantaneet neoliberalin ajattelun jatkuvuutta Euroopan unionin kauppapoliittisessa diskurssissa kriisin aikana ja heidän mukaansa diskurssin painotuksia muokkaamalla on kyetty nimenomaan vahvistamaan neoliberalien periaatteiden kyseenalaistamattomuutta.⁶⁵ Tämän tekee ymmärrettäväksi toimijoiden haluttomuus tai kykenemättömyys vaihtaa täysin ajattelumaailmaansa, jolloin ristiriitainen informaatio joko hylätään tai tulkitaan omaa ideologiaa tukien.⁶⁶ Kehityspoliittisessa diskurssissa neoliberali ajattelu on helpompi jättää taka-alalle, sillä puhe ei keskity ainoastaan taloudellisiin aiheisiin. Painotusten muuttaminen diskurssissa talouden ja kaupan merkityksestä muihin aiheisiin saattaa kuitenkin kertoa taustalla vaikuttavan ajattelun muutoksesta. Seuraavassa kappaleessa käsittelen tarkemmin diskurssien muodostumista ja niiden muutosta.

4. Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin tutkiminen kriittisen diskurssianalyysin avulla

Diskurssit ja diskurssien tutkiminen liittyvät jälkistrukturalistiseen tutkimusperinteeseen, missä vallitsevan todellisuuden lisäksi huomio kiinnitetään toimijoiden ymmärrykseen todellisuudesta. Toimijoiden ymmärrys tai ideat todellisuudesta vaikuttavat heidän toimintaansa, millä puolestaan on vaikutuksia sekä muihin toimijoihin että vallitsevaan todellisuuteen. Toimijat ja yhteiskunnalliset rakenteet ovat siis vuorovaikutuksessa keskenään, eikä niitä voi käsitellä toisistaan erillisinä. Tässä tutkimuksessa määritän diskurssin käsitteen sekä ideoiden representaationa että interaktiivisena prosessina, jonka kautta ideoita luodaan ja tuodaan esiin.⁶⁷ Euroopan unionin kehityspoliittiset linjaukset ja julkilausumat kuvastavat siis politiikan taustalla

⁶⁴ Brenner, Peck & Theodore 2009: 101–103.

⁶⁵ De Ville & Orbie 2014.

⁶⁶ Morin & Carta 2014: 118.

⁶⁷ Diskurssin käsite: Rosamond 2014: 134, Schmidt 2011: 107.

vaikuttavia ideoita sekä ovat osa laajempaa prosessia, mihin vaikuttavat vallitsevan todellisuuden luomat rajoitteet sekä muu yhteiskunnallinen konteksti. Analysoimalla unionin kehityspoliittista diskurssia sen taustalla vaikuttavat ideat tuodaan esiin ja niitä voidaan tutkia suhteessa kilpaileviin diskursseihin. Tutkimukseni analyysi pohjautuu kriittisen poliittisen taloustieteen sekä globalisaatiodebatin avulla määritettyihin erilaisiin ajatuksiin kehityksestä. Tässä kappaleessa käsittelen tarkemmin, kuinka diskurssit rakentuvat ja kuinka niiden taustalla vaikuttavia ideoita sekä diskurssien muutosta voidaan analysoida.

4.1. Kehityspoliittisen diskurssin muodostuminen Euroopan unionissa

Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin muotoutuminen tulee ymmärtää poliittisena prosessina, johon vaikuttaa monta toimijaa sekä rakenteellisia rajoitteita. Toimijoiden intressit puolestaan määräytyvät ajattelun taustalla vaikuttavien ideoiden mukaan, sillä ne määrittävät ymmärrystä mahdollisuuksien rajoista sekä maailman toiminnasta.⁶⁸ Vastuu kehityspoliitikasta jakautuu unionin ja jäsenmaiden välillä, joten yhteisiin linjauksiin vaikuttavat sekä jäsenmaiden erinäiset intressit että vaatimukset ulkosuhteiden koherenssista. Euroopan unionin identiteettiä ja toimintaa ei voida siis määritellä yhden käsitteen alle. Unioni on liberaali toimija poliittisesti ja taloudellisesti, mutta näihin liittyvät arvot eivät aina ole yhteensopivia.

Rosamond puhuu Euroopan unionin kolmesta liberalismiin lajista, jotka kuvaavat unionin rakentumisen eri osia. Hänen mukaansa markkinat ja kauppapolitiikka perustuvat taloudelliseen liberalismiin, missä korostetaan markkinoiden ja yksilön vapautta. Unioni on myös valtioiden välinen rauhanprojekti ja rauhan periaate on yksi keskeinen arvo sen toiminnassa niin sisä- kuin ulkopolitiikassa. Lisäksi Euroopan unionissa korostetaan ihmisoikeuksia, joiden edistäminen kansainvälisesti nähdään unionin velvollisuutena. Jokaisessa liberalismiin lajissa on oma logiikkansa ja erilaisia eettisiä painotuksia. Käytännössä nämä liberaalit ideat voivat olla ristiriidassa, kuten esimerkiksi punnittaessa yksilön vapauksien ja oikeuksien yhteensovittamista. Rosamond korostaa, että taloudellinen liberalismi ei ole suoraan rinnastettavissa neoliberalismiin, sillä Euroopan unionissa vaikuttavat erilaiset taloudellisen liberalismiin perinteet. Tutkimuksessa näitä liberalismiin lajeja voidaan käyttää viitekehyksenä määritettäessä minkä tyyppin liberalismia unioni

⁶⁸ Rodrik 2014: 190.

pyrkii edistämään toiminnassaan ja mihin periaatteisiin diskursseissa vedotaan.⁶⁹ Kehityssuhteissaan Euroopan unioni puhuukin eurooppalaisesta ”sosiaalisesta markkinataloudesta”, tehden näin eroa neoliberalismiin liitettävään puhtaan markkinatalouden käsitteeseen. Analyysissa tulee kiinnittää huomiota, kuinka Euroopan unioni sovittaa yhteen eri arvomaailmat ja muodostaa niistä yhtenäistä diskurssia.

Diskurssianalyysin avulla politiikan taustalla vaikuttavat ideat määritetään kiinnittämällä huomio puheessa esiintyviin aiheisiin, aiheiden rajauksiin sekä puhumisen tapoihin. Kriittinen diskurssianalyysi menee tätä pidemmälle paljastamalla diskurssien taustalla vaikuttavia valtasuhteita ja ottamalla kantaa diskurssien sisältöön. Taustalla vaikuttavien ideoiden määrittely ei riitä, vaan niitä analysoidaan suhteessa vaihtoehtoihin ideoihin. De Ville ja Orbie korostavat diskurssianalyysin merkitystä kriittiselle teorialle, sillä sen avulla voidaan kyseenalaistaa diskurssien avulla rakennettuja käsityksiä todellisuudesta, jotka otetaan annettuina. Huomiota kiinnitetään siihen, mitä ei sanota ja kuinka diskurssi määritetään suhteessa ”toisiin”. Kriittiseen diskurssianalyysin taustalla vaikuttaakin usein jokin teoria, johon liittyy vaihtoehtoisia ideoita todellisuudesta.⁷⁰ Tässä tutkimuksessa globalisaatiodebatissa esiintyvä kahtiajako auttaa analysoimaan Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin tavoitteita sekä taustalla vaikuttavia ideoita. Lisäksi uuden konstitutionalisin ja neoliberalisaation käsitteiden kautta voidaan kritisoida globaaliin vallankäyttöön ja hallintaan liittyviä pyrkimyksiä.

Tutkittaessa Euroopan unionin toiminnan taustalla vaikuttavia ideoita on huomio kiinnitettävä sekä siihen mitä sanotaan että mitä tehdään. Kehityspoliittista diskurssia tutkittaessa tämä tarkoittaa, että otetaan huomioon diskurssissa mahdollisesti esiintyvät ristiriitaisuudet. Diskurssissa voidaan esimerkiksi korostaa yleisesti kestävänsä kehityksen merkitystä, mutta käsiteltäessä kaupan avaamista kestävyysliittävät saatetaan jättää huomiotta. Tällaisessa tapauksessa olisi pohdittava, mikä merkitys on yleisellä normien korostuksella, jos niihin ei viitata konkreettisissa toimintaehdotuksissa. Damron mukaan markkinavaltaa käyttävän unionin intressinä on levittää liberaalia sääntelyään sekä suostuttelun että kiristyksen avulla. Damro kohdisti tutkimuksensa Euroopan unionin ulkoiseen kauppapolitiikkaan, mutta hänen mukaansa myös muita unionin ulkosuhteita tutkittaessa markkinavallan käyttö voidaan havaita kiinnittämällä

⁶⁹ Rosamond 2014: 140–143.

⁷⁰ De Ville & Orbie 2014: 153–154.

huomio pyrkimykseen levittää unionin sisäisiä markkinasäännöksiä.⁷¹ Nämä pyrkimykset voivat tulla esiin kehityspoliittisessa diskurssissa, missä unionin tavoitteita ja intressejä tuodaan julki. Käyttämällä Rosamondin viitekehystä liberalismiin lajeista tarkka jako normatiivisiin ja strategiaan intresseihin voidaan välttää, sillä sen mukaan markkinavallan käytön taustalla vaikuttavat tietyt eettiset liberaalit periaatteet.⁷² Talouskriisin alkamisen jälkeen Euroopan unionin kehityspoliittikka kohtaa paineita niin unionin sisäisen taloustilanteen kuin globalisaation aiheuttamien muutosten vuoksi. Tutkijan vastuulle jää analysoida minkälaista kehitystä diskurssin painotuksissa tapahtuu ja miten ne kuvastavat taustalla vaikuttavaa ajattelua.

4.2. Poliittisen diskurssin kehittyminen ja muutos

Diskurssin kehittymiseen sisältyy useita pieniä muutoksia, jotka saattavat saada alkunsa eri lähteistä. Muutos voi saada alkunsa kriisistä, joka avaa mahdollisuuden vallitsevan ajattelun kyseenalaistamiselle tai se voi tapahtua hitaasti kehittymisen kautta. Nämä molemmat aiheet ovat läsnä Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia analysoitaessa, sillä kansainvälinen talouskriisi on aiheuttanut äkkinäisen muutoksen unionin taloustilanteeseen ja kansainväliseen järjestelmään. Talouskriisi lisää painetta kehityspoliittikan muuttamiselle ja tehostamiselle resurssien heikentyessä ja lisäksi se vaikuttaa yleiseen ajatteluun kansainvälisten markkinoiden vaikutuksesta kehitykseen. Etenevä globalisaatio puolestaan vaikuttaa unionin globaaliin toimintaympäristöön asteittaisten muutosten kautta. Kaupan avaaminen lisää kilpailua kansainvälisillä markkinoilla, mikä vaikuttaa Euroopan unionin asemaan taloustoimijana. Lisääntyvät globaalit ongelmat ja keskinäisriippuvuuden kasvu puolestaan vaativat globaaleja ratkaisuja, mikä lisää globaalin yhteistyön tarvetta. Nämä aiheet on otettava huomioon kehityspoliittisessa diskurssissa, missä ongelmiin etsitään ratkaisuja. Ratkaisuehdotukset puolestaan vaikuttavat itse kehityspoliittikkaan ja käytännön toimintaan kehitysyhteistyössä. Toimijat kuitenkin pyrkivät usein jatkuvuuteen, eivätkä heidän toimintansa taustalla vaikuttavat ideologiat muutu helposti. Koska diskurssit sekä kuvastavat näitä ideologioita että luovat uutta ajattelua, muutos on havaittavissa diskursseissa.⁷³

⁷¹ Damro 2012: 689–692, 696.

⁷² Rosamond 2012: 134.

⁷³ Morin & Carta 2014: 118.

Schmidt jakaa diskurssit koordinoiviin ja kommunikatiivisiin. Poliitiikan tekemiseen osallistuvat toimijat käyvät diskursiivista keskustelua koordinoiden eri ajattelumalleja ja ideoita keskenään. Euroopan unionissa tämän diskursiivisen kanssakäymisen kautta unioni ja jäsenmaat määrittävät tarpeellisia poliittisia ratkaisuja ja niiden vaikutuksia. Poliitiikan tekijät kommunikoivat tämän keskustelun tuloksia kansalaisille ja markkinoille pyrkien vakuuttamaan nämä päätösten toimivuudesta.⁷⁴ Diskurssien luokittelussa on kiinnitettävä huomio siihen, kuka puhuu kenelle. Luokittelun avulla on mahdollista havaita poliittisiin päätöksiin vaikuttavia erilaisia näkökulmia ja niiden vaikutuksia diskurssin kehittymiseen. Euroopan unionin kehityssuhteissa kehityksestä vastaava komissaari puhuu lähtökohtaisesti eri yleisölle kuin kaupasta vastaava komissaari. Lisäksi diskurssiin vaikuttaa, onko kyseessä yleinen kehityspoliittikkaa määrittelevä lausunto vai Afrikan unionin kaltaisen kumppanin kanssa laadittu asiakirja.

Schmidtin mukaan diskursseissa havaittava muutos kertoo sen taustalla vaikuttavien ideoiden muutoksesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että diskurssin muutos välttämättä kertoisi perustavanlaatuisesta ideologian muutoksesta. Syvällä vaikuttavat filosofiset ideologiat liittyvät yhteisiin yhteiskunnallisiin arvoihin ja muuttuvat hitaasti, mutta yksittäiset puheenvuorot ja poliittiset linjaukset voivat muuttua nopeastikin mahdollisuuksien mukaan. Poliitiikanteossa on aina läsnä keskenään kilpailevia poliittisia näkemyksiä, joten suhteellisen nopeatkin muutokset ovat mahdollisia yhteiskunnallisen tilanteen muuttuessa.⁷⁵ Näin talouskriisi saattaa avata mahdollisuuksia vallitsevan kehitysdiskurssin kritiikille sekä uusien kehitysmallien muotoilemiselle. Diskurssin muuttuminen ei kuitenkaan suoranaisesti aiheuta poliittista muutosta, sillä se on seurausta diskurssin taustalla vaikuttavan ajattelun muutoksesta. Näin ollen ajattelun muutos ilmenee diskurssissa, mutta puheen siirtyminen toiminnaksi ei välttämättä tapahdu suoraviivaisesti. Toisaalta diskurssien avulla rakennetaan ymmärryksiä maailmasta ja toiminnan rajoista, joten diskurssin muutoksella voi olla myös vaikutuksia ajattelun muutokseen.⁷⁶ Jos talouskriisi mahdollistaa vaihtoehtoisten näkemysten nousemisen kehityspoliittisessa diskurssissa, ne saattavat johtaa myös politiikan muuttumiseen.

Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin muutosta tutkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, mitkä muutokset liittyvät kansainväliseen tilanteeseen, kuten talouskriisin vaikutuksiin tai kansainvälisen kehitysgendan muutoksiin. Diskurssissa voi myös tapahtua luonnollista

⁷⁴ Schmidt 2014: 199–204.

⁷⁵ Schmidt 2011: 109–111. Schmidt 2014: 194–198. Ks. myös Morin & Carta 2014.

⁷⁶ De Ville & Orbie 2014: 154.

kehittymistä sen mukaan, kuinka kehitystilanne muuttuu, tai uusien haasteiden myötä. Afrikka-EU-kumppanuudessa on myös huomioitava Afrikan intressien vaikutus muotoiltuun kehityspolitiikkaan. Rosamondin liberalismiin lajeja voi käyttää muutoksen paikantamiseen tutkimalla kuinka niiden painotus diskursseissa muuttuu.⁷⁷ Talous, rauha ja ihmisoikeudet ovat keskeisiä aiheita kehityspolitiikassa ja niiden keskinäisriippuvuus sekä johdonmukaistaminen tuovat politiikantekoon haasteita. Näiden aiheiden painotusten mukaan voidaan myös analysoida, mitkä arvot ovat eniten edustettuina ja millä ehdoilla. Talouskriisi saattaa vaikuttaa neoliberaalien talousaiheiden kyseenalaistamiseen kehityspoliittisessa diskurssissa, jolloin ne jätetään taka-alalle tai muotoillaan uudelleen korostaen kansainvälisten markkinoiden hallintaa globalisaatiodebatin mukaisesti. Tällöin myös ihmisoikeuksien ja rauhan aiheiden painotus saattaa kasvaa, sillä ne ovat keskeisiä tekijöitä puhuttaessa tasa-arvosta ja ympäristön kestävydestä. Neogramscilaisen ja neoliberalisaatioon liittyvän teorian mukaan on kuitenkin oletettavaa, ettei neoliberalien periaatteiden edistäminen uuden perustuslaillisuuden kautta häviä. Sen sijaan näitä aiheita muokataan hyväksyttävämpään muotoon tai sisällytetään kehityspoliittiseen diskurssiin näennäisesti neutraaleina aiheina esimerkiksi ilmastonmuutoksen hallinnassa.

5. Analyysi

Ennen analyysin aloittamista kertaan vielä tutkimuskysymykseni sekä käytettävän aineiston. Tarkoituksena on selvittää, minkälaista kehityspoliittista diskurssia Euroopan unioni muotoilee talouskriisin jälkeisenä aikana? Tähän liittyen tarkentavia kysymyksiä ovat; minkälaiset ajatusmallit ja intressit vaikuttavat Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin? Kuinka diskurssi on kehittynyt kansainvälisen talouskriisin myötä? Kuinka tämä diskurssi ilmenee Euroopan unionin kehityssuhteissa Afrikan kanssa?

Tutkimuksen analyysi jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä määritän Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia talouskriisin alkamisen jälkeen José Manuel Barroson 2010–2014 johtaman komission aikana. Analyysi keskittyy neljään keskeiseen komission tiedonantoon, jotka ovat Euroopan komission vuonna 2011 julkaisema kehityspolitiikan muutossuunnitelma, vuonna

⁷⁷ Rosamond 2014: 144.

2012 julkaistu kauppaa, kasvua ja kehitystä koskeva tiedonanto sekä vuonna 2013 julkaistu ja vuonna 2014 laajemmin käsitelty Euroopan unionin kehityspolitiikkaa määrittelevä tiedonanto ”Kohtuullinen elämä kaikille”. Näiden asiakirjojen lisäksi täydennän analyysiä unionin kehityspolitiikkaan liittyvillä lausunnoilla komission puheenjohtaja Barrosolta, kehitysyhteistyöstä vastaavalta Andris Piebalgsilta, kauppakomissaari Karel De Guchtilta sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealta edustajalta Catherine Ashtonilta. Kehityspolitiikan muutossuunnitelman tavoitteena on parantaa Euroopan unionin kehityspolitiikan vaikuttavuutta ja siihen liittyä vuonna 2005 laaditun kehityspolitiikan eurooppalaisen konsensuksen tehostaminen. Kauppaa, kasvua ja kehitystä koskeva tiedonanto toimii myös osana tätä prosessia käsittelemällä kauppaa- ja kehityspolitiikoiden koherenssia. ”Kohtuullinen elämä kaikille” puolestaan keskittyy määrittelemään tulevaa kehityspolitiikkaa vuosituhattavoitteiden määääajan jälkeiselle ajalle. Analysoimalla näitä asiakirjoja ja niihin liittyviä komissaarien lausuntoja pyrin selvittämään, miten Euroopan unioni itse määrittelee kehityspolitiikkaansa ja mitä muutoksia ja uusia painotuksia siinä on havaittavissa verrattuna aikaisempaan, Eurooppalaisessa konsensuksessa määritettyyn kehityspolitiikkaan. Tässä on otettava huomioon myös näiden asiakirjojen suhde Euroopan omaa kehitystä määrittelevään Eurooppa 2020 -strategiaan sekä laajempaan kansainväliseen kehitysakendaan.

Analyysin toisessa osassa keskityn Afrikan ja Euroopan unionin suhteisiin analysoimalla Afrikka-EU-kumppanuuden strategisia toimintasuunnitelmia vuosilta 2007, 2010 sekä 2014. Näiden asiakirjojen avulla pyrin määrittämään kuinka Euroopan unionin kehitysdiskurssi näyttäytyy unionin kehitysyhteistyössä Afrikan kanssa. Koska nämä asiakirjat on laadittu yhteistyössä Afrikan unionin kanssa, analyysissä on pohdittava, kuinka Euroopan unionin kehityspolitiikka on vaikuttanut toimintasuunnitelmien sisältöön. Näin voidaan analysoida Euroopan unionin kehitysdiskurssin haasteita ja rajoitteita kehitysyhteistyössä. Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa muotoillaan unionin kehityspolitiikan suuntaviivoja, mutta kehitysyhteistyössä unioni ei voi toimia yksin. Näin ollen on kiinnitettävä huomiota siihen, mistä diskurssin aiheista unioni pitää kiinni ja mitkä aiheet ovat jaettuja suhteissa Afrikan kanssa. Lisäksi Afrikka-EU-kumppanuuden kehitysdiskurssissa saattaa tulla esiin aiheita, joita Euroopan unioni ei omassa diskurssissaan käsittele. Tämänkaltainen analyysi rakentaa kuvaa Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin taustalla vaikuttavista ajatusmalleista ja intresseistä.

Tarkoituksena ei ole analysoida asiakirjojen ja puheiden jokaista lausetta ja sanamuotoa, vaan pyrkiä selvittämään Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin yleisiä poliittisia linjauksia, niiden perusteluja sekä kehitysdiskurssin taustalla vaikuttavia ajatusmalleja. Lisäksi tutkin, kuinka kansainvälinen talouskriisi ja globalisaatio ovat vaikuttaneet diskurssin kehittymiseen ja muuttumiseen uusien aiheiden ja painotusten myötä. Tähän liittyy tekstin analyysin lisäksi poliittisen kontekstin ja rajoitteiden ymmärtäminen sekä toiminnan taustalla vaikuttavien intressien analysoiminen. Kyse on kehityspoliittisesta diskurssista, joten analyysissä ei ole mahdollista tutkia kuinka kehityspolitiikka toteutuu käytännössä tai minkälaisia seurauksia ja vaikutuksia sillä on ollut kehitykseen. Sen sijaan tarkoituksena on selvittää, kuinka Euroopan unioni itse määrittelee kehityspolitiikkaansa ja minkälaisena toimijana unioni näyttäytyy kehityssuhteissaan. Näillä määrityksillä on merkitystä sille, kuinka Euroopan unioni toimii kansainvälisissä suhteissaan ja kuinka se pyrkii vaikuttamaan kansainvälisen kehitysakseleiden sisältöön.

5.1. Euroopan unionin kehityspoliittinen diskurssi: kohteena vuosittuuhattavoitteiden jälkeinen aika

Analyysin aluksi hahmotan lyhyesti Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin keskeisiä aiheita ennen talouskriisin alkua. Nämä aiheet toimivat lähtökohtana analyysille, missä keskityn talouskriisin jälkeisenä aikana muotoiltuun kehitysdiskurssiin ja siinä tapahtuvaan kehitykseen. Euroopan unionin nykyisen kehityspolitiikan pohjana toimii vuonna 2005 laadittu kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus. Eurooppalaisessa konsensuksessa unionin yleisen kehityspolitiikan tavoitteeksi asetetaan ”köyhyyden poisto osana kestävästä kehityksestä” sekä vuosittuuhattavoitteet (artikla 5). Kestävän kehityksen osatekijöiksi määritellään hyvä hallintotapa, ihmisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristönäkökohdat (artikla 7). Nämä aiheet muodostavat Euroopan unionin kehitysdiskurssin punaisen langan, jotka säilyvät kehityspolitiikan pohjana myös konsensuksen jälkeen laadituissa asiakirjoissa. Kestävän kehityksen määritelmä on jätetty melko laajaksi, mikä jättää tulkinnanvaraa sille, kuinka kestävä kehitys kussakin yhteydessä nähdään. Toisaalta kestävä kehitys näyttäytyy osana yhteiskunnallista rakentumista ja toisaalta ympäristön kestävyysnä.

Eurooppalaisessa konsensuksessa ensisijainen vastuu kehityksestä asetetaan kehitysmaille itselleen, mutta myös kehittyneiden maiden vastuu huomioidaan. Tätä vastuuta ei määritellä tarkemmin, mutta tässä yhteydessä mainitaan Euroopan unionin antama kehitysapu sekä köyhille maille tarjotut kauppaetuudet (artiklat 2 ja 14). Näin luodaan tilanne, missä kehitysmaat näyttäytyvät itsenäisinä toimijoina, joiden kanssa saatetaan solmia kumppanuussopimuksia. Kehittyneillä mailla on vastuu tukea kehitystä, mutta vain kumppanin ominaisuudessa. Eurooppalaisessa konsensuksessa kehitys nähdään päämääränä itsessään ja köyhyyden poistaminen koetaan moraalisena velvoitteena (artiklat 1 ja 7). Stocchettin mukaan Euroopan unioni näyttäytyy tekstissä kuitenkin ulkopuolisena toimijana, jolle köyhyys on haaste, jota vastaan taistella, mutta jonka perimmäisiä syitä ei tarkastella.⁷⁸ Sen sijaan Eurooppalaisessa konsensuksessa sekä komission tiedonannossa kehitykseen vaikuttavien politiikoiden johdonmukaisuudesta keskitytään kehityspolitiikan tehostamiseen ja johdonmukaistamiseen. Tämä on prosessi, johon myös tässä tutkimuksessa analysoitavat asiakirjat liittyvät.

Lissabonin sopimuksessa kehityspolitiikka liitetään kiinteämmin osaksi Euroopan unionin yhtenäistä ulkopolitiikkaa. Komissaari Piebalgsin mukaan "[...] Lissabonin sopimus antaa meille mahdollisuuden entistä tehokkaampaan yhteyteen kehityspolitiikan ja laajemman ulkopolitiikan välillä; se on todellakin totta, että kehitystä ei ole ilman turvallisuutta ja lakeja, eikä turvallisuutta ilman kehitystä."⁷⁹ Piebalgs yhdistää puheessaan vain kehityksen ja turvallisuuden, vaikka kehityspoliittisen tavoitteet tulisi ottaa huomioon myös muilla ulkopolitiikan aloilla, kuten kauppapolitiikassa. Lissabonin sopimuksen mukaan "[u]nioni ottaa huomioon kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet toteuttaessaan muita sellaisia politiikkoja, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin."⁸⁰ Näin ollen Euroopan unionin kehityspolitiikan lähtökohtana on ollut pyrkimys tukea kehitystä kumppanimaissa johdonmukaisen ulkopolitiikan avulla. Tässä kappaleessa analysoin Euroopan komission muodostamaa kehityspoliittista diskurssia ja sen kehittymistä talouskriisin alkamisen jälkeen.

⁷⁸ Stocchetti 2013: 172.

⁷⁹ Piebalgs 2010a. "[...] Lisbon Treaty provides us with the opportunity to have a more effective link between development and wider foreign policy; it is indeed a truism that there is no development without security and the rule of law, and no security without development." Käännös minun.

⁸⁰ Lissabonin sopimus: artikla 161 kohta a. Euroopan unionin perusoikeuskirja: artikla 208, kohta 1.

5.1.1. Euroopan unioni muuttuvassa maailmassa: kehityspolitiikan muutossuunnitelma

”EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma” on Euroopan komission lokakuussa 2011 julkaisema tiedonanto, joka jäsentää uudelleen unionin kehityspolitiikan painotuksia. Tiedonannossa käsitellään aluksi vallitsevia olosuhteita, jotka vaikuttavat kehityspolitiikan muodostamiseen ja osaltaan vaativat politiikan muutosta. Hyvä hallintotapa säilyy edelleen Euroopan unionin kehityspolitiikan kulmakivenä, mutta uutena osatekijänä kehitysdiskurssissa esitellään käsite osallistavasta ja kestävästä kasvusta. Tiedonannossa käsitellään myös sekä unionin kehityskumppanuutta että toiminnan yhtenäistämistä ja johdonmukaistamista. Muutossuunnitelma sijoittuu ajallisesti hetkeen, jolloin Lissabonin sopimus on tullut voimaan ja Euroopan unionin kansainvälistä toimijuutta pyritään vahvistamaan. Samanaikaisesti globaali talouskasvu on heikentynyt talouskriisin myötä ja vuosituhattavoitteiden määräaika on enää muutaman vuoden päässä. Euroopan komission lehdistötiedotteessa kehitysyhteistyöstä vastaava komissaari Andris Piebalgs kuvaa asiakirjan merkitystä osana Euroopan unionin kehityspolitiikkaa seuraavasti:

”EU antaa yli 50 prosenttia maailman kehitysavusta, joten se on maailman suurin avunantaja. Haluan varmistaa, että se säilyy myös tehokkaimpina avunantajana”, sanoi komissaari Piebalgs. Hän totesi, että EU:n on pysyttävä muutosten vauhdissa ja mukautettava menetelmiä, joilla köyhyyden vähentämiseen pyritään. ”Tämän vuoksi ehdotan nyt, että keskitämme tukitavoitteemme uudelleen, jotta saamme maat kestävä ja osallistavan kasvun radalle. Haluan varmistaa, että jokainen euro saavuttaa ne, jotka eniten tarvitsevat apua. Köyhyyden vähentäminen ulkomailla on eräänlainen EU:n vakuutus vakaamman ja vauraamman maailman luomiseksi”, hän jatkoi.⁸¹

Piebalgsin lausunnon mukaan muutossuunnitelman tarkoitus on muuttaa kehityspoliittisia toimintatapoja muuttamatta kuitenkaan alkuperäistä tilannetta, eli Euroopan unionin merkittävää asemaa kansainvälisessä kehitysyhteistyössä. Sen sijaan vallitsevaa tilannetta pyritään vahvistamaan, sillä unionin kehityspoliittinen asema nähdään itseisarvona, josta ei tingitä. Tehokkaan avunannon tavoittelu on ymmärrettävää, sillä kehityspoliittisten tavoitteiden kannalta resursseja ei kannata hukata. Piebalgsin lausunnossa avunanto liitetään kuitenkin kilpailuun, jossa Euroopan unioni pyrkii olemaan voittaja. Palkintona tässä kilpailussa voidaan olettaa olevan vakaamman ja vauraamman maailman lisäksi suurimman avunantajan merkittävä asema kansainvälisten kehityspoliittisten linjausten tekijänä. Köyhyyden vähentäminen kehitysyhteistyön

⁸¹ Euroopan komission lehdistötiedote 13.10.2011.

päämääränä näyttäytyy alisteisena Euroopan unionin kansainvälisen aseman vahvistamiselle, sillä tätä asemaa tuetaan saavuttamalla vakaampi ja vauraampi maailma. Barroson mukaan kasvun ja vakauden tukeminen ei ole vain moraalinen aihe, vaan siinä on myös kyse ”valistuneesta oman edun tavoittelusta.”⁸² Barroson puheissa Euroopan unionin intressit mainitaan usein yhteydessä unionin kehityspoliittisiin toimiin, kun Piebalgs keskittyy enemmän kehityspoliittisten tavoitteiden merkitykseen kehityksen kannalta. Barroso puhuukin usein laajemmalle yleisölle koko komission edustajana, joten eri politiikanalojen painotuksia tulee kuljettaa mukana.

Ennen vuoden 2010 vuosituhattavoitteita koskevaa YK:n huippukokousta komissaari Piebalgs kehotti Euroopan unionin jäsenmaita käyttämään tilaisuutta hyväksi unionin aseman parantamisessa. Koska unioni on suurin kehitysavunantaja sekä kaikkiaan erityislaatuinen kehitystoimija, ”[...] kokous on erinomainen tilaisuus EU:lle ottaa johtoasema selkeän ohjelman suunnittelussa vuosituhattavoitteiden – erityisesti kaikista heikoimmin edistyneiden – saavuttamiseksi vuoteen 2015 mennessä.”⁸³ Tämä johtoaseman säilyttäminen ja vahvistaminen kansainvälisessä kehitysyhteistyössä on toistuva aihe komission jäsenten kehityspolitiikkaa koskevissa lausunnoissa. Samoin lähes jokaisessa näistä lausunnoista mainitaan unionin asema maailman merkittävimpänä kehitysavun antajana.⁸⁴ Näin Euroopan unionin rahallista panostusta kehitykseen käytetään perusteluna unionin oikeuteen olla keskeisenä toimijana muodostamassa kansainvälistä kehityspoliittista agenda. Sen sijaan köyhien maiden oikeus ”ottaa johtoasema” kehityspolitiikan suunnittelussa ohitetaan.

Kestävän kehityksen sijaan Piebalgs puhuu muutossuunnitelmaan liittyvässä lehdistötiedotteessa kestävästä kasvusta, mikä keskittää huomion talouskasvun merkitykseen köyhyyden vähentämisessä. Talouskasvu mielletään lausunnossa prosessina, jonka alkamiseksi köyhiä maita tuetaan ja jonka lopputuloksena on vakaa ja vauras maailma. Kestävän kehityksen määritelmään liitetään yleisesti miellelyhtymiä ympäristön kestävydestä ja inhimillisestä kehityksestä, mutta Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa käsitettä käytetään melko vapaasti. Barroso määrittää kestävä kehityksen kulmakiviksi kestävä ja osallistavan kasvun ja demokratian.⁸⁵ Tässä kehitystä ja kasvua ei liitetä ympäristön kestävyteen tai maapallon kantokykyyn. Sen sijaan

⁸² Barroso 2009a. ”[E]nlightened self-interest.” Käännös minun.

⁸³ Piebalgs 2010a. ”[...] the Meeting is an excellent opportunity for the EU to take the lead in identifying a clear programme of actions that are needed to achieve the MDGs – particularly those most off-track – by 2015.” Käännös minun.

⁸⁴ Ks. esim. Barroso 2010a, Ashton 2010a.

⁸⁵ Barroso 2011a.

kasvun ja kehityksen kestävyydellä viitataan näiden ilmiöiden vakauteen ja kykyyn pitää niitä yllä. Barroson mukaan "[...] mitä me haluamme on nimenomaan *kestävää kasvua*, ei sellaista aiemmin koettua kasvua, joka pohjasi liialliseen velanottoon tai vastuuttomaan rahoitussektorin toimintaan, joka johti *kestämättömään kasvuun*."⁸⁶ Tässä "kestämätön kasvu" viittaa ympäristöystävällisen kasvun sijaan kasvuun, joka perustuu rakenteellisesti epävakaalle pohjalle ja tuon pohjan pettäessä kasvu tyrehtyy. Eurooppa 2020 -strategiassa sen sijaan kestävään kasvuun liitetään oleellisena osana resurssitehokkuus sekä vihreä talous.⁸⁷ Näin ollen Euroopan unionin kehitysdiskurssia analysoitaessa "kestävyyden" merkitys tulee määritellä kussakin yhteydessä erikseen, sillä siihen ei voida liittää yhtä tiettyä tulkintaa. Piebalgsin käyttämä termi "kestävä kasvu" tuo kuitenkin talouskasvun erottamattomaksi osaksi kehityspoliittikkaa, vaikkakin korostaen, että talouskasvua ei tavoitella hinnalla millä hyvänsä. Kestävä ja osallistava kasvu ovatkin osa uutta Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia, ja käsittelen näitä aiheita vielä tarkemmin myöhemmin.

Euroopan unionin kehityspoliittiset tavoitteet uudessa globaalissa kontekstissa

Kehityspoliitiikan muutossuunnitelman tavoitteena on kasvattaa Euroopan unionin kehityspoliitiikan vaikutusta. Asiakirjan ensimmäinen kappale "Köyhyyden vähentäminen nopeasti muuttuvassa maailmassa" viittaa ulkoisiin muutospaineisiin, joiden mukaisesti toimintaa on muutettava kehityspoliitiikan vaikuttavuuden säilyttämiseksi. Näitä muutospaineita luovat sekä vuosituhattavoitteiden määräajan 2015 lähestyminen että uuden kehityspoliittisen agendan luominen määräajan jälkeiselle ajalle.⁸⁸

Komissio ehdottaa tämän vuoksi muutossuunnitelmaa, jolla on tarkoitus lisätä yhteisvastuuseen perustuvaa Euroopan tukea kehitysmaille köyhyyden torjumiseksi. Kuten Lissabonin sopimuksessa todetaan, kehitysmaiden toteuttamien, köyhyyden poistamiseen tähtäävien toimien tukeminen on kehitysyhteistyöpolitiikan tärkein päämäärä ja yksi EU:n ulkoisen toiminnan ensisijaisista tavoitteista, jolla edistetään EU:n edun mukaisesti maailmanlaajuisia vakautta ja vaurautta.

⁸⁶ Barroso 2012a. "[...] what we want precisely is sustainable growth, not the kind of growth we had in the past fuelled up by excessive debt or by irresponsible behaviour in the financial sector that lead to unsustainable growth." Painotus ja käännös minun.

⁸⁷ KOM 2010: 14–15.

⁸⁸ KOM 2011: 3.

*Kehitysyhteistyöpolitiikalla autetaan vastaamaan myös muihin globaaleihin haasteisiin ja tuetaan Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista.*⁸⁹

Muutossuunnitelman tekstissä köyhyyden poistaminen asetetaan ensisijaiseksi kehitystavoitteeksi ja köyhyys itsessään nähdään ongelmana, joka sijaitsee Euroopan ulkopuolella. Unionin tulee siis ”tukea” muiden taistelua köyhyyttä vastaan siellä, missä ongelma sijaitsee. Näillä periaatteilla annetaan mukautettua avustusta, joka vastaa avunsaajamaan erityistarpeita. Tekstissä viitataan Lissabonin sopimukseen, mutta jo Eurooppalaisessa konsensuksessa määritettiin kumppanimaiden omavastuullisuuden periaate, jonka mukaan ”[k]ehitysmaat ovat ensisijaisesti itse vastuussa siitä, että niissä luodaan suotuisat olosuhteet niiden omien voimavarojen hyödyntämiseksi ja että niissä harjoitetaan johdonmukaista ja tuloksellista politiikkaa” (artikla 14). Näin ollen Euroopan unioni asettaa itsensä kehitysongelman ulkopuolelle. Tuen nähdään kuitenkin perustuvan yhteisvastuuseen, mikä viittaa ymmärrykseen köyhyydestä jaettuna ongelmana, jolla on vaikutuksia niin rikkaisiin kuin köyhiinkin valtioihin. Toisaalta köyhyys ongelmana sijaitsee muiden alueella, mutta ongelman ratkaiseminen edistäisi myös Euroopan unionin omaa etua. Euroopan asettuminen ulkopuolisen tukijan asemaan antaa sille myös valtaa määrittää, missä määrin tukitoimiin laitetaan resursseja. Näin unioni kykenee tilanteesta tai omista intresseistään ja resursseistaan riippuen joko laajaan osallistumiseen tai vastuun siirtämiseen kehitysmaalle itselleen.

Euroopan omien intressien korostus tekstissä kuvastaa kohdeyleisön huomioimista, sillä asiakirja on unionin sisäinen tiedonanto. Kehitysmaille ja muille kehityspoliittisille toimijoille suunnatussa kehityspoliittisessa puheessa korostetaan unionin intressien sijaan toimijoiden kumppanuutta ja kehitysmaiden vastuuta omasta kehityksestään. Näissä yhteyksissä korostetaan myös Euroopan solidaarisuutta ja avunantoa sekä tavoitteita köyhyyden poistamisessa.⁹⁰ Euroopan ulkopoliittisena intressinä on olla kilpailukykyinen vakaassa ja vauraassa maailmassa, kuten muutossuunnitelman viittaus Eurooppa 2020 -strategiaan osoittaa. Vuonna 2010 hyväksytyn strategian päämääränä on tukea eurooppalaista talouskasvua samalla tehden siitä älykkäämpää, kestävämpää ja osallistavampaa.⁹¹ Eurooppa 2020 keskittyy pääasiassa unionin sisäiseen taloudenhoitoon, mutta pyrkimyksillä vaikuttaa ilmastonmuutokseen sekä parantaa unionin kansainvälistä kilpailukykyä on vaikutuksia myös Euroopan ulkopuolelle. Piebalgsin mukaan

⁸⁹ KOM 2011: 3. Painotus alkuperäinen.

⁹⁰ Ks. esim. Barroso 2010b, 2011b, 2011c.

⁹¹ KOM 2010: 5.

Eurooppa 2020 -strategian päämäärät ovat pitkälti samoja kuin muidenkin valtioiden tavoitteet ja tästä syystä kehityspolitiikka tulisi nähdä strategian keskeisenä osana: ”[g]lobaalin kehityksen ja Euroopan pitkän aikavälin kasvun välillä on vahva yhteys. Eurooppa hyötyy, jos kykenemme pitämään sitoumuksemme köyhyyden vähentämisestä ja auttamaan näitä valtioita niiden vaikealla tiellä kestäviksi talouksiksi.”⁹² Eurooppa 2020 -strategiassa yhteys kehityspolitiikkaan näyttäytyy puolestaan tavoitteena laajentaa kansainvälisiä markkinoita ja niihin liittyvän säätelyn yhdenmukaistamista sekä tukea kehitysmaiden kykyä olla osa tätä prosessia. Näin avataan uusia kasvumahdollisuuksia eurooppalaiselle viennille.⁹³ Eri yhteyksissä painotetaan siis Euroopan unionin intressejä eri tavoin. Tavoitteet kehityksestä ja köyhyyden poistamisesta esitetään yhteensopivana markkinoiden laajentamisen tavoitteen kanssa, sillä näiden nähdään olevan saman prosessin osia.

Muutossuunnitelmassa unionin todetaan tehneen paljon köyhyyden poistamiseksi ja vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi, mutta tästä huolimatta köyhyys ei ole kadonnut. Selitykseksi tarjotaan ”maailmanlaajuisia häiriöitä” tai toisin sanoen globaaleja shokkeja. Maailmanlaajuisiin häiriöihin sisältyy kansainvälinen talouskriisi sekä sen aiheuttama kansainvälisten markkinoiden epävakaus, joka on johtanut talouskasvun hidastumiseen ja nälänhätään köyhissä maissa. Lisäksi niihin luetaan ”muun muassa ilmastonmuutos, ekosysteemien tilan heikkeneminen ja luonnonvarojen vahingoittuminen.” Muutossuunnitelman mukaan väestönkasvu vaikeuttaa tilannetta, sillä se lisää haasteita, joita ovat ”konfliktien ehkäisy, turvallisuus, ympäristönsuojelu ja ilmastonmuutos sekä elintarviketurvan, vesi- ja jätevesihuollon ja energiavarmuuden kaltaisten globaalien julkishyödykkeiden tarjoaminen ja muuttoliike.”⁹⁴ Köyhyyden syyt kuvataan siis Euroopan unionista riippumattomina tekijöinä eikä tekstissä oteta kantaa siihen, onko unionin omalla toiminnalla mitään vaikutusta näihin tekijöihin. Komissaari Piebalgs vaatii kuitenkin Euroopan unionia ja jäsenmaita pitämään kiinni sitouduksestaan kehitysavun lisäämisestä: ”talouskriisi on todellisuutta ja kuten tiedämme liiankin hyvin, se on iskenyt vakavasti meidän valtioihimme. Mutta se ei voi olla tekosyy, sillä miettikää: se on iskenyt

⁹² Piebalgs 2010b. ”There is a strong link between development globally and Europe’s long-term growth. Europe will benefit if we can live up to our commitments to reduce poverty and help these countries on their difficult path to become sustainable economies.” Käännös minun.

⁹³ KOM 2010: 22–24.

⁹⁴ KOM 2011: 3, 5.

kehitysmaihin paljon kovemmin ja nämä valtiot eivät ole millään tavalla vastuussa siitä.”⁹⁵ Joku on siis kriisistä vastuussa, mutta Piebalgs rajaa ainakin kehitysmaat ulos talouskriisin aiheuttajista. Talouskriisiin suhtaudutaan kuitenkin yhteisenä ongelmana, jonka ratkaisemiseksi Euroopan unioni tekee kaikkensa ja vaatii muitakin kehittyneitä ja nousevia talouksia tekemään osansa.⁹⁶ Unionista annetaan kuva, jonka mukaan se toimii köyhien maiden etujen puolustajana ja äänitorvena kansainvälisellä tasolla ja erityisesti paikoissa, minne köyhillä mailla ei ole pääsyä, kuten G8- ja G20-huippukokouksissa.

Kehitysmaiden välisten erojen kasvu mainitaan muutossuunnitelmassa yhdeksi kehityspoliitiikan muutosta vaativaksi tekijäksi. Osa kehitysmaista on jo noussut kehitysapua tarjoavaan asemaan ja osa kohtaa yhä vaikeampia haasteita. Lisäksi ei-valtiollisten toimijoiden kasvavaa merkitystä kehitysyhteistyössä korostetaan. Muutosta aiempaan kehityspoliittiseen diskurssiin kuvaa Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän kansannousujen esille nostamien aiheiden esiintuonti tekstissä. Näihin kuuluu laajempi ymmärrys kehityksestä eri osa-alueita sisältävänä prosessina, missä pelkkä vuosituhattavoitteiden saavuttaminen ei riitä sekä yhteiskunnan vastuu nuorison tulevaisuudennäkymien takaamisesta. Näin Euroopan unioni perustelee kehityspoliittisen agendan pelkkiä vuosituhattavoitteita laajemmaksi, jolloin siihen voidaan sisällyttää tavoitteita demokratian, ihmisoikeuksien, hyvän hallinnan ja turvallisuuden aloilta. Kehitysyhteistyön kuvataan siis laajenevan niin aiheiden kuin toimijoiden osalta, mutta toisaalta eri osa-alueiden keskinäisriippuvuus huomioidaan. Euroopan unionin vastauksena on ollut sisällyttää kehityspoliitiikka kiinteäksi osaksi unionin ulkosuhteita ja pyrkiä täten yhtenäistämään unionin ulkopoliittikkaa.⁹⁷ Puhuessaan Euroopan ulkosuhdehallinnon merkityksestä ulkoasiainedustaja Ashton korostaa kehityspoliitiikan olevan keskeinen osa unionin ulkosuhteita erityisesti siksi, että unionilla on merkittävä kehityspoliittinen profiili kansainvälisellä tasolla ja tästä johtuen kehitysyhteistyöhön liittyviä ohjelmia voidaan käyttää työkaluna ulkosuhteiden hoidossa.⁹⁸ Näin kehitykseen keskittyvä yhteistyö nähdään osana Euroopan unionin ulkosuhteiden hoitoa ja siihen voidaan sisällyttää aiheita muiltakin politiikanaloilta. Muutossuunnitelmassa tätä ulkosuhteiden johdonmukaistamista käsitellään politiikoiden yhdistämisenä:

⁹⁵ Piebalgs 2010c. ”The economic crisis is a reality, and as we are only too well aware it seriously hit our own countries. But it can’t be an excuse, because think about it: it has hit developing countries much harder and these countries are by no means responsible for it.” Käännös minun.

⁹⁶ Ks. esim. Barroso & Van Rompuy 2011.

⁹⁷ KOM 2011: 3.

⁹⁸ Ashton 2010a: 3.

*EU on talous- ja kauppakumppani, jonka poliittisella vuoropuhelulla, turvallisuuspolitiikalla ja monilla muilla politiikoilla, kuten kauppaa-, maatalous-, kalastus-, ympäristö-, ilmasto-, energia- ja maahanmuuttopolitiikalla, on merkittävä vaikutus kehitysmaihin. Sen on luotava kunkin kumppanimaan tilanteeseen soveltuva politiikkayhdistelmä tämän monitahoisen roolinsa pohjalta.*⁹⁹

Euroopan unionin toiminnalla huomioidaan olevan vaikutuksia myös unionin ulkopuolelle ja erityisesti kehitysmaihin. Epäselväksi jää, kuinka ”kunkin kumppanimaan tilanteeseen soveltuva politiikkayhdistelmä” saavutetaan, ketkä siitä ovat päättämässä ja kuinka eri politiikkayhdistelmät eri kumppanimaiden kanssa ovat yhteensopivia keskenään. Tekstistä saa kuvan, jonka mukaan Euroopan unionilla on omia politiikoita joita se hallinnoi yksipuolisesti muita konsultoimatta ja kumppanuus sisältyy vain taloudellisiin suhteisiin. Tässä voidaan palata Stocchettin analyysiin, jonka mukaan Euroopan unionissa eri politiikoiden johdonmukaisuus näyttäytyy hallinnollisena ongelmana, sen sijaan että niiden keskinäistä yhteensopivuutta pohdittaisiin kehityksen näkökulmasta.¹⁰⁰

Euroopan unioni kokee olevansa ”edelläkävijä kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuudessa” ja painottaa ottavansa huomioon kehitystavoitteet eri politiikanaloilla. Johdonmukaisuutta pyritään kuitenkin parantamaan entisestään erityisesti turvallisuuden ja liikkuvuuteen liittyvillä aloilla.¹⁰¹ Tässä yhteydessä ei mainita ollenkaan yhdenmukaistamista kauppaa- tai talouspolitiikan alojen kanssa. Tekstin mukaan tulevaisuudessa kuitenkin pyritään toteuttamaan ”entistä johdonmukaisempaa kehityspolitiikkaa, myös sellaisten uusien temaattisten ohjelmien avulla, joilla luodaan synergiaa globaalien intressien ja köyhyyden poistamisen välille.”¹⁰² Tässä tiedostetaan, että globaalit intressit eivät aina edistä itsestään köyhien etuja, mutta synergiaa on mahdollista luoda. Tekstissä Euroopan unionin rooli näyttää näitä tavoitteita ulkopuolelta tukevana, joko itse kohdemaissa tai kansainvälisellä tasolla. Sen sijaan unionin sisäiseen säätelyyn ja sen ulkoisvaikutuksiin ei oteta kantaa. Muuttoliikkeestä puhuttaessa kiinnitetään huomio kehitysmaiden omien politiikoiden parantamiseen kehityksen tukemiseksi, mutta Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikkaa ei mainita. Komissio julkaisi kuitenkin marraskuussa 2011 tiedonannon uudesta globaalista lähestymistavasta maahanmuuttoon ja muuttoliikkeisiin, missä otetaan paremmin huomioon näiden ilmiöiden

⁹⁹ KOM 2011: 4. Painotus alkuperäinen.

¹⁰⁰ Stocchetti 2013: 216–217.

¹⁰¹ KOM 2011: 13.

¹⁰² KOM 2011: 5.

kehitysvaikutukset sekä vaikutukset Eurooppa 2020 -strategian tavoitteeseen lisätä unionin kansainvälistä kilpailukykyä.¹⁰³ Tämä tiedonanto on osa unionin ulkopolitiikan yhdenmukaistamista ja tavoitetta hallita paremmin globalisaatiota. Siinä yhdistetään toisaalta tavoite parantaa yksittäisten ihmisten oikeuksia ja toisaalta tavoite käyttää liikkuvuutta sekä unionin että kehitysmaiden talouksien hyväksi.

Kansainväliseen talouskriisiin tai eurokriisiin viitataan muutossuunnitelmassa huomioimalla Euroopan unionin ”vaikea talous- ja budjettitilanne”, mistä johtuen avulla on saavutettava mahdollisimman paljon tulosta. Tekstin mukaan ”[e]hdotetun muutossuunnitelman tavoitteena ei ole tarkoitus muuttaa politiikan perusperiaatteita.” Sen sijaan tarkoituksena on keskittyä tehostamaan toimintaa.¹⁰⁴ Varsinaiseksi muutokseksi määritellään siis entistä yhtenäisempi, johdonmukaisempi sekä kohdistetumpi kehityskumppanuus, vaikka nämä aiheet ovat olleet esillä jo Euroopan konsensukseen johtaneessa poliittisessa prosessissa. Todellinen muutos onkin mainittu taloustilanne, joka saattaa aiheuttaa konkreettisia rajoituksia kehitysyhteistyön parantamiseen. Taloustilannetta käytetään kuvastamaan, kuinka ajat ovat muuttuneet ja toimintaa on tehostettava. Barroson mukaan vaikeina taloudellisina aikoina on erityisen tärkeää muistaa unionin velvollisuus eurooppalaisille veronmaksajille, jotta varoista saataisiin mahdollisimman paljon tuloksia.¹⁰⁵ Budjetin ollessa tiukalla ”rahalle on saatava vastinetta”¹⁰⁶ ja toimintaa keskitettävä sinne, missä voidaan saada parhaiten tuloksia. Näin ollen kehityspolitiikan tavoitteena oleva köyhyyden poistaminen palautuu taloudelliseen puheeseen talouskasvusta, tehokkuudesta, tuloksista ja sijoittamisesta.

*Kumppanimaan kehitysstrategiat ohjaavat edelleen EU:n kehitysyhteistyötä omistajuuden ja kumppanuuden periaatteiden mukaisesti. EU:n tavoitteena on entistä kattavampi vastavuoroinen sitoutuminen ja tähän liittyvä yhteisvastuu tuloksista. Tarkoituksena on, että koordinoitussa avunantajarakenteessa maiden tasolla käytävän vuoropuhelun avulla määritetään tarkkaan se, milloin ja miten EU toimii. Lisäksi tarkoituksena on tehostaa monenvälisen järjestelmän puitteissa tehtävää yhteistyötä.*¹⁰⁷

¹⁰³ KOM 2011b: 2–4.

¹⁰⁴ KOM 2011: 4–5.

¹⁰⁵ Barroso 2011c.

¹⁰⁶ KOM 2011: 4. Alkuperäisessä englanninkielisessä tekstissä käytetään sanontaa ”best value for money”, joka on suomenkielisessä asiakirjassa käännetty tehokkaaksi varojen käytöksi.

¹⁰⁷ KOM 2011: 5. Painotus alkuperäinen.

Euroopan unioni pyrkii selkeästi jakamaan vastuuta kehityksestä ja köyhyyden poistosta niin ”kumppanimaille” kuin kansainvälisille toimijoille. Yhdistettynä huoleen unionin taloustilanteesta vastuunjako toimii osaltaan myös unionin taakan keventäjänä. Kun korostetaan yhteisvastuuta, Euroopan unionilla on enemmän valtaa vaikuttaa siihen, miten ja missä määrin apua annetaan. Näin myös luodaan mielikuvaa, ettei unioni harjoita sanelupolitiikkaa ja sen sijaan tarvittavista toimista päätetään yhteisesti. Teksti antaa kuvan, että Euroopan unioni ei toimi itsenäisesti, vaan ottaa vastaan ”vuoropuhelun avulla” ehdotuksia siitä, ”milloin ja miten EU toimii.” Tästä huolimatta muutossuunnitelmassa korostetaan, että ”EU ei tingi kehitysyhteistyön rahoittamista, vuosituhattavoitteiden saavuttamista ja avun tuloksellisuutta koskevista sitoumuksistaan *eikä tavoitteistaan poliittisena johtajana ja keskeisenä avunantajana.*”¹⁰⁸ Nämä edellä mainitut tavoitteet luetellaan samassa yhteydessä käsittelemättä kuitenkaan niiden mahdollisia ristiriitoja. Tavoitteet poliittisesta johtajuudesta ja keskeisestä avunantajan asemasta vaativat aktiivista roolia kehitysagendan määrittelyssä niin kahden- kuin monenvälisissä suhteissa. Näin ollen vastuun jakaminen muille on joko yritys luoda mielikuvaa muiden toimijoiden mahdollisuuksista vaikuttaa unionin toimintaan tai vahvasta uskosta siihen, että Euroopan unionin poliittinen johtajuus ja siihen liittyvä normatiivinen vallankäyttö ovat muiden toimijoiden toivomia ja hyväksymiä.

Muutossuunnitelmassa tiedostetaan kehitysmaiden olevan keskenään erilaisia, mistä johtuen myös kumppanuussuhteissa käytetään ”eriytettyä lähestymistapaa” ja tukea suunnataan varoja eniten tarvitseville maille, erityisesti Saharan eteläpuoliselle Afrikalle sekä unionin naapurialueille. Näin kehitysyhteistyöhön annettavista rajallisista resursseista pyritään saamaan mahdollisimman paljon tuloksia. Euroopan unionin tulisi jakaa kehitysapua maakohtaisten tarpeiden, valmiuksien, sitoumuksien ja tulosten sekä unionin vaikuttamiskyvyn perusteella. Nämä aiheet ovat pitkälti Euroopan unionin arvioinnin varassa ja perustuvat unionin kehityspoliittisiin tavoitteisiin ja periaatteisiin, mutta unioni pyrkii lisäämään avoimuutta ja vuoropuhelua kumppanien kanssa kehitysyhteistyön suunnittelussa.¹⁰⁹ Kehitysmaiden eriyttäminen edistää myös kykyä määrittää apua tarvitsevat valtiot sekä nousevat valtiot, joille voidaan antaa enemmän vastuuta omasta kehityksestään.

¹⁰⁸ KOM 2011: 5. Painotus minun.

¹⁰⁹ KOM 2011: 10–12.

Kehityspolitiikan normatiiviset kulmakivet: hyvä hallinto sekä kestävä ja osallistava kasvu

Hyvä hallinto on osallistavan ja kestävä kehityksen kannalta välttämätöntä, olipa kyseessä politiikka, talous, yhteiskunta tai ympäristö. EU:n olisi otettava hallinnon tukeminen entistä tärkeämmäksi osaksi kaikkia kumppanuuksia. Sen olisi etenkin edistettävä tuloslähtöistä uudistusten toteuttamista ja korostettava kumppaniensa sitoumuksia, jotka liittyvät ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioon sekä kansalaisten vaatimuksiin ja tarpeisiin vastaamiseen.¹¹⁰

Hyvän hallinnan periaate on ollut jo ennen talouskriisin alkua keskeisessä osassa Euroopan unionin kehityspolitiikassa, sillä sen nähdään olevan välttämätöntä kehityksen saavuttamiseksi. Muutossuunnitelmassa aiheen merkityksestä kertoo myös se, että näiden periaatteiden noudattamatta jättäminen saattaa aiheuttaa kehitysavun ehtojen tiukentamista sekä vuoropuhelun keskittämistä ei-valtiollisiin toimijoihin. Lisäksi "[a]vustusmuodot ja avun määrä riippuvat maan tilanteesta, myös sen kyvystä toteuttaa uudistuksia." Maan tilannetta ja kykyjä arvioidaan Euroopan unionin määrittelemien periaatteiden mukaan, jotka kuvastavat maan sopeutumista eurooppalaiseen hyvinvointivaltion malliin.¹¹¹ Barroson mukaan maan hallituksen tulee olla vastuullinen ja avoin, jotta se kykenee ylläpitämään demokratiaa ja lakeja sekä vastaamaan kansalaistensa taloudellisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin.¹¹² Näin kansalaisten hyvinvointi rinnastetaan suoraan yhteiskunnan demokraattiseen rakentumiseen.

Kommentoidessaan Euroopan unionin saamaa Nobelin rauhanpalkintoa vuonna 2012, komissaari Piebalgs muistutti, että unioni pyrkii edistämään rauhaa myös kehitysyhteistyössään, jonka ytimessä ovat ihmiset, mutta "me ajamme myös johdonmukaista, epäpoliittista ja yleismaailmallista tavoitetta edistää demokratisoitumista, ihmisoikeuksia ja perustavanlaatuisia vapauksia."¹¹³ Näin ollen ehdollisuuden liittäminen kehitysyhteistyöhön on hyväksyttävää, sillä unionin ajamat arvot ovat kyseenalaistamattomia ja niiden nähdään johtavan rauhaan. Myös muutossuunnitelman tekstissä viitataan perinteisiin eurooppalaisiin arvoihin ihmisoikeuksista, demokratiasta ja oikeusvaltiosta, mutta samalla korostetaan kyseessä olevan kumppanimaiden omat sitoumukset ja tavoitteet, joiden täyttymistä unioni tukee. Siitä huolimatta viittaus

¹¹⁰ KOM 2011: 5. Painotus alkuperäinen.

¹¹¹ KOM 2011: 5–6, 11.

¹¹² Barroso 2011c.

¹¹³ Piebalgs 2012a. "But we also pursue coherent, apolitical and universal promotion of democratisation, human rights and fundamental freedoms." Käännös minun.

”kansalaisten vaatimuksiin ja tarpeisiin” sekä kehityspoliittisten tavoitteiden listaus kuvastavat oletusta, että kumppanimaiden arvot ja periaatteet ovat samat kuin Euroopan unionilla. Jos kumppanimaan hallitus ei jaa näitä arvoja, voidaan vuoropuhelu siirtää ei-valtiollisiin toimijoihin ja kansalaisiin, jotka nämä arvot jakavat.¹¹⁴ Piebalgsin mukaan ”[...] Arabikevät on muistuttanut kaikille kyynikoille, että demokratian puolustamisessa ei ole kyse vain uskomuksista ja arvoista; siinä on kyse myös meidän intresseistämme.”¹¹⁵ Näin demokratian puolustaminen sidotaan jälleen rauhaan ja unionin intresseihin, sillä ”demokratia tarkoittaa pitkäaikaista vakautta ja lain kunnioittaminen tukee yrittämistä ja sijoittamista.”¹¹⁶

Hyvään hallintaan liittyvä valtion merkitys demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion takaamisessa, palvelujen tarjoamisessa, veropolitiikassa sekä korruption ja luonnonvarojen hallinnoinnissa. Muutossuunnitelmassa valtion rooliksi muodostuu vakaan toimintaympäristön luominen valvomalla ja ylläpitämällä järjestystä, mutta myös köyhien etujen vahvistaminen. Valtiota ei kuitenkaan nähdä ainoana tai edes merkittävimpänä kehitysyhteistyökumppanina, sen sijaan Euroopan unioni pyrkii vahvistamaan yhteyksiään ja vuoropuheluaan kansalaisyhteiskunnan edustajien, työmarkkinaosapuolten sekä paikallisviranomaisten kanssa.¹¹⁷ Valtion asema kehitysyhteistyössä riippuu siis ennen kaikkea siitä, kuinka hyvin se sopii Euroopan unionin käsitykseen hyvää hallintaa edustavasta toimijasta. Kehitysyhteistyöhön liittyy valtion muokkaaminen unionin periaatteita soveltavaksi yhteistyökumppaniksi, jonka vastuulle oltaisiin valmiita antamaan melko laajoja velvoitteita sosiaaliturvan, julkisten palvelujen sekä köyhien etujen takaamisesta.

Taloukasvun merkitys kehitykselle on keskeisessä osassa Euroopan unionin puheessa, mutta tekstissä varotaan jyrkän neoliberaalia otetta. Sen sijaan taloudesta puhuttaessa korostetaan harkitusti eurooppalaista sosiaalista markkinataloutta, joka yhdistää neoliberaalin ja sosiaalisen ajattelun parhaat puolet. Termeillä ”osallistava ja kestävä taloukasvu” sekä ”inhimillinen kehitys” siirretään painotus kritisoidusta Washingtonin konsensukseen liittyvästä puhtaasta taloukasvun tavoittelusta ihmiskeskeiseen hyvinvoinnin parantamiseen. Osallistavalla taloukasvulla

¹¹⁴ KOM 2011: 6–7.

¹¹⁵ Piebalgs 2012b. ”[...] Third, the Arab Spring has recalled to all cynical minds that defending democracy is not just about beliefs and values; it is also about our interests.” Käännös minun.

¹¹⁶ Emt. ”Democracy is about long-term stability, and respect of the rule of law is an incentive for business and investment.” Käännös minun.

¹¹⁷ KOM 2011: 6–7.

tarkoitetaan, että ”kaikki voivat osallistua vaurauden ja työpaikkojen luomiseen ja hyötyä siitä.”¹¹⁸ Osallistava ja kestävä talouskasvu on uusi tapa kuvata kehitystä Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa. Näihin termeihin sisältyy ymmärrys siitä, ettei kaikki talouskasvu tuota automaattisesti hyvinvointia, ja että talouskasvuun saattaa sisältyä tasa-arvoa ja ympäristöä heikentäviä tekijöitä. Kestävään talouskasvuun puolestaan liittyy ajatus ”vihreästä taloudesta”, sillä ”[k]ehitys ei ole kestävä, jos se vahingoittaa ympäristöä, luonnon monimuotoisuutta tai luonnonvaroja tai lisää alttiutta luonnonkatastrofeille.” Luonnonvaroihin investoinnin sekä niiden suojelun oletetaan saavan aikaan kasvua, työpaikkoja sekä köyhyyden vähentymistä.¹¹⁹

*Tässä yhteydessä toteutettaviin toimiin kuuluvat muun muassa puhtaampien teknologioiden markkinamahdollisuuksien parantaminen, energia- ja resurssitehokkuuden lisääminen, vähähiilisen kehityksen ja siihen liittyvien innovaatioiden sekä tietotekniikan käytön tukeminen ja luonnonvarojen kestävämmän käytön vähentäminen. EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla olisi myös autettava parantamaan kehitysmaiden kykyä sopeutua ilmastonmuutoksen seurauksiin.*¹²⁰

Tekstissä annetaan kuva, että näin toteutettu ”vihreä talous” on vastaus köyhyyden poistamiseen, ympäristön suojelemiseen ja ylipäättään kestäväan kehitykseen. Muutossuunnitelmassa ei kuitenkaan oteta kantaa, kuinka hyvin tämä suunnitelma on toteutettavissa ja kuinka pitkälle tavoitteiden saavuttamiseksi ollaan valmiita menemään. Lisäksi Euroopan unionin oma toiminta vihreän talouden saralla sekä sen vaikutukset kehittyviin maihin jätetään huomiotta. Inhimillinen kehitys määritetään muutossuunnitelmassa osallistavan ja kestäväan kasvun perustaksi, johon liittyy sosiaaliturva, terveys ja koulutus. Kasvun edellytyksiä puolestaan ovat yritysten toimintaympäristön parantaminen sekä alueellisen yhdentymisen syventäminen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota kestäväan maatalouteen ja energiahuoltoon, sillä näillä aloilla on merkittäviä vaikutuksia kehitysmaiden talouksiin ja ympäristöön. Talouskasvua tavoitellaan siis edelleen, mutta ei markkinoiden ehdoilla vaan korostaen köyhyydestä kärsivien oikeuksia sekä ympäristön suojelua, sillä ”kasvutrendit ovat yhtä tärkeitä kuin kasvuvauhti.”¹²¹

Kaupankäynti näyttäytyy tekstissä merkittävänä osana talouskasvua. Kauppaa pyritään lisäämään parantamalla yksityissektorin kilpailukykyä muun muassa uudistamalla lainsäädäntöä ja sääntelyä sekä parantamalla yritys- ja rahoituspalvelujen saatavuutta sekä löytämällä uusia tapoja tehdä

¹¹⁸ KOM 2011: 7.

¹¹⁹ KOM 2011: 7.

¹²⁰ KOM 2011: 7–8.

¹²¹ KOM 2011: 7–8.

yhteistyötä yksityissektorin kanssa. ”Näin kehitysmaille ja etenkin köyhimmille kehitysmaille voidaan tarjota tilaisuus hyötyä yhdentyneiden maailmanmarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista.” Euroopan unioni pyrkii edistämään alueellista kehitystä ja yhdentymistä, sillä se nähdään kauppaa parantavana tekijänä, mutta myös yhtenä osatekijänä alueelliselle rauhalle ja vakaudelle. ”Tukea on tarkoitus antaa kilpailukykyerojen tasoittamiseksi osana EU:n talouskumppanuussopimuksia, sen muita kehittyvien alueiden kanssa tekemiä vapaakauppasopimuksia ja sen merkittävää, jatkuvasti kasvavaa tukea kaupan kehittämiseksi (Aid for Trade).”¹²² Näin talous- ja vapaakauppasopimukset yhdistetään keskeiseksi osaksi kehityspolitiikkaa ja niiden keskeinen tavoite on lisätä kumppanimaiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Vaikka asiakirjassa muuten painotetaan vihreää taloutta sekä osallistavaa ja kestävä kasvua, taloutta käsittelevässä kappaleessa nämä aiheet jätetään täysin mainitsematta. Tämä on yllättävää myös siksi, että sääntelyä ja yksityissektoria koskevassa osuudessa olisi helppoa mainita muualla tekstissä esiintyvät aiheet yritysten yhteiskuntavastuusta, ympäristön huomioimisesta sekä luonnonvarojen suojelusta. Talous esitetään kuitenkin näistä aiheista erillisenä alueena ja näin ollen myös kauppasopimukset liitetään vain kauppaa ja kilpailukykyä koskevaan politiikkaan.

Osallistavan ja kestävä kasvun osatekijöiksi määritetään siis inhimillinen kehitys, talouden toiminta sekä kestävä maatalous ja energia. Kestävään maatalouteen ja energiaan sisältyvät tavoitteet auttaa kehitysmaita suojautumaan hinnanvaihteluista ja resurssien niukkuudesta johtuvista häiriöistä sekä ylipäättään ympäristön huomioiminen.¹²³ Energia on aiheena ollut mukana kehityspoliittisessa diskurssissa jo Eurooppalaisessa konsensuksessa (artikla 82), mutta muutossuunnitelmassa se nostetaan keskeiseksi kehityspolitiikan osa-alueeksi. Komissaari Piebalgs on edistänyt energia-aiheiden sisällyttämistä keskeiseksi aiheeksi kehityspolitiikassa, sillä turvattu energiansaanti on perusedellytys lähes kaikelle yhteiskunnalliselle toiminnalle. Hänen mukaansa Euroopan unioni on ollut edelläkävijä jo vuosia energiateknologian kehittämisessä kehitysmaissa ja nyt YK:n tavoitteena on taata kestävä energian saanti kaikille vuoteen 2050 mennessä.¹²⁴ Kehityspolitiikan päämääränä tuntuu kuitenkin olevan köyhien maiden tukeminen ja kehitys kilpailukykyisiksi toimijoiksi kansainvälisillä markkinoilla, joskin niin sanotusti ”kestävällä” tavalla. Tätä lopullista tavoitetta varten kumppanimaiden kansalaisten on oltava terveitä ja koulutettuja,

¹²² KOM 2011: 9.

¹²³ KOM 2011: 9–10.

¹²⁴ Piebalgs 2012c, 2012d, 2012e.

yrittäjien toimintaympäristön on oltava toimiva, maan ruoka- ja energiahuollon on oltava kunnossa ja kaupankäynnin vahvistumista on tuettava. Ulkoista avustusta tarjotaan, kunnes ”on kyse edistyneistä kehitysmaista, jotka ovat jo vakaalla kasvu-uralla ja/tai jotka pystyvät hankkimaan riittävästi omia resursseja.”¹²⁵

Osallistava kehitys tarkoittaa, että kaikkien olisi päästävä osallisiksi kehityksestä ja tähän liittyen Euroopan unioni on pyrkinyt edistämään sosiaalista suojelua kehitysmaissa. Puhuessaan eurooppalaisten ei-valtiollisten toimijoiden katto-organisaatio Concoradin isännöimässä konferenssissa komissaari Piebalgs korosti, että talouskasvua ei tule tavoitella kasvun itsensä vuoksi, vaan köyhyyden poistamiseksi. Näin ollen talouskasvun myötä myös sosiaalista suojelua tulisi lisätä.¹²⁶ Piebalgsin mukaan kestävä kehitys on mahdotonta ilman sosiaalista suojelua:

*Olen vakuuttunut, että ilman perustason sosiaalista suojelua nousevien ja kehittyvien maiden kehitys ei voi olla pitkällä aikavälillä kestävä. Samanaikaisesti, sosiaaliseen suojeluun sijoittaminen voi olla viisas keino vähentää köyhyyttä ja haavoittuvuutta. [...] Samalla kun yhä useammat maat lähtevät kasvun tielle on selvää, että tarvitaan parempaa ja laajempaa sosiaalista suojelua, jotta voidaan varmistaa kaikkien kansanosien pääsevän nauttimaan kasvun tuomista hyödyistä muutamien sijaan.*¹²⁷

Piebalgs yhdistää talouskasvun suoraan eriarvoisuuden kasvuun, mikä poikkeaa neoliberaalista käsityksestä, jonka mukaan talouskasvu tuo automaattisesti mukanaan hyvinvointia kaikille. Sosiaalinen suojelu on tärkeä osa yhteiskunnan rakentumista erityisesti eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa, missä talouden toiminta on pitkälle erikoistunutta. Ajan saatossa ihmisten siirtyessä omavaraisuudesta ja vaihdantataloudesta palkkatyöhön myös muut elämän osa-alueet ovat muuttuneet enemmän tai vähemmän rahalla ostettaviksi, jotta työstä saatava hyöty voitaisiin maksimoida. Tämä ei tarkoita, että vähemmän kehittyneissä maissa ei olisi tarvetta sosiaaliturvan kaltaiselle järjestelmälle, erityisesti ympäristöongelmien ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien katastrofien myötä. Komission laatimassa tiedonannossa sosiaalisen suojelun sisällyttämisestä kehitysyhteistyöhön todetaan, että globalisaatio on osaltaan aiheuttanut suojattomuuden kasvua, perinteisten solidaarisuusjärjestelmien hajoamista ja sosiaalisten erojen kärjistymistä. Valtiolla on

¹²⁵ KOM 2011: 10.

¹²⁶ Piebalgs 2010f: 2–3.

¹²⁷ Piebalgs 2012f. ”I am convinced that without a basic level of social protection, the development of emerging and developing countries cannot be sustainable in the long term. At the same time, investing in social protection can be a smart way to reduce poverty and vulnerability. [...] As more and more countries get on the road to growth, it’s clear that better and more social protection is needed to make sure that its benefits can be enjoyed by all sections of society rather than the few.” Käännös minun.

ensisijainen velvoite sosiaalisen suojelun tarjoamisessa, mutta unioni sitoutuu tukemaan kehittyvien valtioiden kykyä vastata tähän velvoitteeseen.¹²⁸

5.1.2. Euroopan unioni ja globalisaation hallinta: kauppa osana kehitystä

Barroson mukaan Euroopan unionin tulee tavoitella intressejään maailmanlaajuisesti ja pyrkiä hallitsemaan globalisaatiota: ”En väitä, että maailma tarvitsee Eurooppaa. Mutta väitän, että voimme tarjota jotain erityistä. Lyhyesti sanottuna otamme määrätietoisesti johtoaseman kumppaneidemme kanssa muokataksemme globalisaatiota heidän kanssaan, jotka jakavat meidän arvomme.”¹²⁹ Euroopan unionilla on selkeä tavoite olla päättämässä siitä, kuinka kansainvälisiä suhteita säädellään. Tämä liittyy niin kehitys- kuin kauppapolitiikkaankin, missä unionin koetaan edustavan ainutlaatuista esimerkkiä siitä, kuinka taloudellisia ja poliittisia suhteita tulisi hallinnoida. Ashtonin mukaan ” [...] me tarvitsemme EU:ta, ei vain meille eurooppalaisille, vaan myös välineenä toimia nopeasti muuttuvassa maailmassa sekä välineenä vaikuttaa meidän aatteillamme muutoksen etenemissuuntaan.”¹³⁰ Toisaalta kyseessä on unionin pyrkimys hallita globalisaatiota ja toisaalta Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa vakuutetaan tämän pyrkimyksen edesauttavan myös kehitysmaiden etuja. Taustalla vaikuttaa kuitenkin pelko siitä, että uusien talousmahtien noustessa valtaa siirtyy Euroopan unionilta muille toimijoille, jolloin se saattaisi joutua mukautumaan muiden asettamiin ehtoihin.¹³¹

Komissio julkaisi vuonna 2012 tiedonannon ”Kauppa, kasvu ja kehitys: Kauppa- ja investointipolitiikan räätälöinti apua eniten tarvitsevien maiden tarpeiden mukaan,” missä edistetään prosessia Euroopan unionin politiikkojen johdonmukaisuudesta. Piebalgsin mukaan Kauppa, kasvu ja kehitys -asiakirja on hyvin linjassa muutossuunnitelman kanssa, sillä se edistää ymmärrystä kehitysmaiden keskinäisestä erilaisuudesta: ”tarvitaan enemmän räätälöityjä kauppa- ja kehityspolitiikoita, jotka menevät pidemmälle kuin tullimaksujen vähentäminen rajoilla [...] ja

¹²⁸ KOM 2012a: 2, 7–10.

¹²⁹ Barroso 2009a. ”I am not saying that the world needs Europe. But I am saying that we have something unique to offer. In short, we are determined to play a leadership role with our partners, shaping globalisation with those who share our values.” Painotus alkuperäinen ja Käännös minun.

¹³⁰ Ashton 2010b: 3. ”[...] we need the EU not just for us in Europe, but also as the vehicle to act in a fast changing world and to influence its direction with our ideas.” Käännös minun.

¹³¹ Ashton 2010b: 3.

käyvät käsiksi 'liiketoimintaympäristön' parantamisen ongelmaan.”¹³² Pelkkä kaupan avaaminen ei siis riitä, vaan tarkoituksena on vaikuttaa valtioiden sisäiseen sääntelyyn ja yhteiskunnalliseen rakentumiseen. Euroopan unioni pyrkii ulkosuhteissaan edistämään alueellista integraatiota, mutta toisaalta todetaan, että kehitys- ja kauppakumppanuudet tulisi solmia kunkin kumppanimaan tarpeiden mukaisesti. Tämän kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteena on auttaa kumppanimaita kehittämään yhteiskunnallisia rakenteitaan Eurooppalaisia arvoja vastaaviksi ja liiketoimintaympäristölle suotuisiksi, jotta ne kykenisivät muodostamaan sekä alueellisia talousalueita että toimimaan paremmin Euroopan unionin kumppanina ja osana maailmanmarkkinoita.

Kaupan merkitys kasvulle ja kehitykselle Euroopan unionin diskurssissa

Koska ”maailman taloudellinen toimintaympäristö on muuttunut dramaattisesti viime vuosikymmenen aikana” kauppapolitiikalla nähdään olevan uusi rooli osana ulkosuhteita:

*Perinteisesti alhaiset tullit ja kansainvälisen kaupan uudelleenorganisointi globaalien toimitusketjujen mukaisesti keskittävät kauppapolitiikkaa yhä enemmän sääntelykysymyksiin ja muihin EU:n rajojen ulkopuolisiin kysymyksiin. Kehityksessa on tapahtunut suuria mullistuksia. Jotkin näistä maista, kuten Kiina, Intia tai Brasilia, ovat onnistuneet hyötymään avoimista ja yhä integroituneemmista maailmanmarkkinoista ja ovat nyt suurimpien ja kilpailukykyisimpien maailmantalouksien joukossa, kun taas muut tulevat edelleen jälkijunassa ja uhkaavat marginalisoitua yhä pahemmin.*¹³³

Kaupan avaamista ei koeta enää haasteeksi, vaan tavoitteena on kehitysmaiden sopeuttaminen osaksi maailmanmarkkinoita. Kehitysmaat jaetaan kahteen ryhmään; niihin, jotka osaavat hyötyä maailmanmarkkinoista ja kehittyvät sekä niihin, jotka eivät tähän kykene ja jäävät siksi jälkeen kehityksestä. Maailmanmarkkinoista hyötymisen nähdään automaattisesti johtavan talouden ja kilpailukyvyyn kasvuun, eikä tekstissä oteta kantaa siihen, kuinka ”avointa” esimerkiksi Kiinan kaupankäynti on ollut varsinkin suurimpina kasvun vuosina. Sen sijaan ne valtiot, jotka eivät kehitä toimintaansa ja kykene saavuttamaan hyötyjä avoimilla markkinoilla, kohtaavat yhä enemmän haasteita. Näin ollen kehityksestä muodostuu peli, jossa neoliberaaleja sääntöjä noudattamalla menestyy tai muuten häviää, muita vaihtoehtoja ei ole. Ashtonin mukaan vallan vähittäinen

¹³² Piebalgs 2012g. ”More tailor-made trade and development policies are needed that go beyond reducing customs duties at borders (tariff reductions), and tackle the major problem of improving the ‘business environment’”. Käännös minun.

¹³³ KOM 2012b: 2.

siirtyminen idän ja etelän nouseville talousmahdeille on seurausta läntisestä avoimien markkinoiden mallista ja näin ollen ne edustavat läntisten arvojen ja periaatteiden voittokulkua. ”Mutta tämä ei ole enää ’meidän’ maailmamme – ja meidän tulee sopeutua.” Tähän uuteen tilanteeseen sopeutuminen tarkoittaa Euroopan unionin taloudellisen vallan tukemista sekä poliittisten näkemysten edistämistä.¹³⁴

Kaupalla nähdään olevan erityisasema kehityksen kannalta ja Euroopan unionilla on vastuu erityisesti vähiten kehittyneiden maiden kumppanina räätälöidä kauppaa-, investointi-, ja kehityspolitiikkaansa näitä tavoitteita ajaviksi. Kauppa, kasvu ja kehitys -tiedonannon tarkoituksena on ehdottaa ”konkreettisia tapoja vahvistaa synergiaa kauppaa- ja kehityspolitiikan välillä” ja siinä korostetaan, ”että kehitysmaakumppaneiden on toteutettava kansallisia uudistuksia ja että muiden kehittyneiden ja kehittymässä olevien maiden on vastattava EU:n aloitteisiin ja avattava markkinansa eniten avun tarpeessa oleville maille.”¹³⁵ Euroopan unioni kuvataan tekstissä avoimien markkinoiden edelläkävijänä, jonka tavoitteena on saada kaikki muut, niin kehittyneet kuin kehittymässä olevat, maat seuraamaan sen esimerkkiä. Toisaalta avoimien maailmanmarkkinoiden nähdään hyödyttäneen monia, mutta toisaalta nämä markkinat eivät ole kuitenkaan niin avoimia, että kehitysmaat pääsisivät niistä hyötymään. Osaksi avoimia markkinoita pääsee vain solmimalla kauppasopimuksia, joiden avulla kehitysmaat voivat ottaa osaa jo kauan kehiteltyihin ja kehittyneiden maiden rakentamiin markkinoihin.

*Tehokas kauppapolitiikka on ratkaisevan tärkeä kasvun ja työllisyyden kohentaja Euroopassa ja sen ulkopuolella, ja sillä voidaan heijastaa EU:n arvoja ja etuja maailmassa. Se voi toimia myös voimakkaana kehityksen moottorina kehityspolitiikan johdonmukaisuutta koskevan EU:n politiikan mukaisesti. Tehokas kehityspolitiikka on olennaisen tärkeä pyrittäessä luomaan paremmat edellytykset kaupalle ja investoinneille kehitysmaissa sekä varmistamaan etujen yhdenvertainen jakautuminen köyhyyden poistamiseksi.*¹³⁶

Tässä kehityspolitiikkaa muuttuu kauppapolitiikan työvälineeksi, jonka avulla kauppaa edistetään. Koska kaupan edistämisen nähdään tuovan mukanaan vaurautta, tämä kehityspolitiikan välineistäminen on hyväksyttävää. Kauppapolitiikka nähdään myös eurooppalaisia arvoja edistävänä ulkosuhteiden hoitona, jolloin se tavallaan yhdistyy kehityspolitiikan tavoitteisiin edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa ja muita hyvän hallinnan periaatteita. Epäselväksi jää,

¹³⁴ Ashton 2010c: 3.

¹³⁵ KOM 2012b: 2–3.

¹³⁶ KOM 2012b: 3.

tarkoitetaanko tässä ”EU:n eduilla” nimenomaan näiden arvojen levittymistä vai kauppasuhteiden tuomia taloudellisia hyötyjä. Siinä missä kauppapolitiikan rooli on edistää kasvua myös kumppanimaissa, kehityspolitiikan tarkoituksena on varmistaa, että kasvu jakautuu myös yhteiskunnan köyhimmille. Näin ollen myönnetään, että vaikka kauppa tuo vaurautta, se ei välttämättä tuo sitä tasapuolisesti. Talouskasvu saattaa olla eriarvoista, jolloin tarvitaan muita politiikanaloja korjaamaan virheet.

Tiedonannossa kuvataan muuttuvaa maailmaa, missä entiset kehitysmaat ovat saavuttaneet mittavia tuloksia kansainvälisillä markkinoilla ja ovat nousseet merkittäviksi taloudellisesti ja poliittisiksi toimijoiksi niin kansainvälisellä tasolla kuin kehitysmaissakin. ”Globaali talous- ja rahoituskriisi on kiihdyttänyt taloudellisen vallan siirtymistä kehittyneiltä mailta voimakkaasti kasvaville talouksille, joita pidetään nyt osana kriisin ratkaisua.”¹³⁷ Tässä yhteydessä ei pohdita, mitä tämä tarkoittaa Euroopan unionin aseman kannalta, mutta ilmeisesti unioni on valmis jakamaan vastuuta ainakin kriisien hoitamisessa. Tekstissä myös viitataan mahdollisuuteen, että kehitysmaiden avatessa markkinoitaan ulkomaiset sijoittajat pääsevät hyötymään kasvavista markkinoista. Barroson mukaan markkinoiden kansainvälinen avaaminen ja protektionismia vastaan taisteleminen tukevat kasvua ja työllisyyttä kuormittamatta veronmaksajia, joten kansainvälisen kaupan vahvistaminen on oleellinen osa kasvua.¹³⁸ Asiakirjassa havainnollistetaan taulukon avulla, kuinka joidenkin kehitysmaiden tuonti ja vienti on kasvanut vauhdilla 2000-luvulla ja kuinka vähiten kehittyneiden maiden kasvu on jäänyt olemattomaksi. Syyksi näihin eroihin esitetään nimenomaan erot kotimaisten uudistusten laajuudessa ja maailmantalouteen integroitumisessa. ”Mikään maa ei ole koskaan kyennyt pitämään yllä pitkän aikavälin kasvua integroitumatta maailmantalouteen.”¹³⁹ Näin kaupan avaamisen ja kehityksen välille muodostetaan kiistämätön numeerinen yhteys, vaikka vähiten kehittyneiden maiden ongelmat olisivatkin monimutkaisempia kuin pelkkä kotimaisten uudistusten vähyys.

Komissaarien lausunnoissa eristäytyminen kansainvälisiltä markkinoilta nähdään uhkana, joka on kasvanut merkittävästi talouskriisin myötä. Euroopan unioni on ajanut protektionismin vastaista toimintaa erityisesti G8- ja G20-huippukokouksissa.¹⁴⁰ Piebalgsin mukaan ”[...] jopa näinä vaikeina aikoina vastaus [globaaleihin haasteisiin] on yhteistyö, ei eristäytyminen. Tästä syystä aiomme

¹³⁷ KOM 2012b: 3.

¹³⁸ Barroso 2012a.

¹³⁹ KOM 2012b: 4–5.

¹⁴⁰ Barroso 2012a, 2012b.

syventää taloudellisia ja poliittisia suhteitamme ympäri maailman.” Samassa puheessa Piebalgs korostaa liberaalien arvojen merkitystä kehitykselle: ”[t]odellakin, yksikään yhteiskunta ei kykene todella kasvamaan ja kehittymään, jos sen kansalaisilla ei ole vapautta ja mahdollisuutta tehdä itselleen ja perheelleen parempaa elämää. Tämä on jotain, mitä me entisistä Neuvostoliiton alaisista maista tulevat ymmärrämme liiankin hyvin.”¹⁴¹ Viittaus Neuvostoliittoon ja sosialismin aiheuttamiin ongelmiin selittyy sillä, että puhe pidettiin Puolassa Euroopan talouskongressin aikana. Tästä huolimatta puheessa tehdään selkeästi jaottelua liberaaleja arvoja ajavan avoimen Euroopan sekä kansainvälisestä yhteisöstä eristäytyvän, sosialistisia arvoja tukevan, ja täten kehitystä tukahduttavan toiminnan välille. Eristäytyminen ei ole hyväksyttävää eikä siitä seuraa mitään hyvää, kuten historia on osoittanut. Puheessa ei anneta tilaa muille vaihtoehdoille, sen sijaan Euroopan unionin ajama avoimuuden politiikka näyttäytyy ainoana oikeana vaihtoehtona.

Tiedonannon mukaan kaupan merkitys kehitykselle on välttämätön, mutta sen lisäksi talouden rakenteella, markkinoiden avaamisen jaksottamisella ja muilla toimilla on merkitystä. Kaikki toimenpiteet kehitysmaiden saattamiseksi osallisiksi maailmankaupasta liittyvät valtioiden sisäiseen säätelyyn ja sisäisten rakenteiden muuttamiseen. Euroopan unionin vastuulla on luoda kumppanuussuhteita eriyttämällä kehitysmaat niiden kasvu- ja kehityspotentiaalin mukaan ja ainakin kahdenvälisissä suhteissa myös kauppasääntöjä on pyritty parantamaan kehitystä tukeviksi. Euroopan unioni on pyrkinyt myös näyttämään tietä tässä asiassa globaalilla tasolla, mutta tiedonannon mukaan lisäedistystä tarvitaan. Tekstissä ei eritellä millä tavoin globaalit kauppasäännöt ovat toimineet kehityksen vastaisesti, mutta Euroopan unionin etuusjärjestelmät köyhille maille ”Kaikki paitsi aseet” sekä tullietuuksien GPS+ -järjestelmä tarjoavat vähiten kehittyneille maille vapaan pääsyn unionin markkinoille ilman vastavuoroisuutta. Euroopan unioni on myös ottanut huomioon laajan kritiikin alkuperäissääntöjen vaatimuksista, joita on uusissa säännöissä helpotettu joustavimmiksi kehitysmaiden etujen mukaisesti.¹⁴² Suhteissaan vähiten kehittyneiden maiden kanssa Euroopan unioni on siis pyrkinyt antamaan kumppanimaille myönnytyksiä. Nämä koskevat kuitenkin vain kaikkein köyhimpiä maita, joiden kehittyessä aletaan soveltaa uusia sääntöjä. Päästäkseen osaksi etuusohjelmia on valtion täytettävä tietyt kriteerit, jotka ovat Euroopan unionin määrittelyn varassa. Tiedonannossa kuitenkin esitetään pyrkimys

¹⁴¹ Piebalgs 2013a.”[...] even in tough times like these, the answer lies in cooperation, not isolation. That’s why we’re looking to deepen our economic and political relationships across the world.” “Indeed, no society can truly grow and develop unless its people have the freedom and opportunity to make a better life for themselves and their families. This is something those of us from the former Soviet bloc understand only too well.” Käännökset minun.

¹⁴² KOM 2012b: 5–7.

tullietuusjärjestelmän uudistamisesta ennakoitavammaksi ”ottamalla käyttöön määräajaltaan rajoittamaton järjestelmä ja avoimemmat menettelyt tarvittavien mukautusten tekemiseksi asianmukaisia siirtymäkausia hyödyntäen.”¹⁴³

Globalisaation hallinta kansainvälisellä tasolla ja kahdenvälisissä suhteissa

Tekstissä Euroopan unioni näyttäytyy toimijana, joka on tehnyt kansainvälisissä neuvotteluissa kaikkensa köyhien maiden etujen ajamiseksi, mutta siitä riippumattomista syistä sopimusta ei ole saatu aikaiseksi. Kansainvälisellä tasolla WTO:n Doha kierrosta ei ole kyetty saattamaan loppuun, mikä tiedotteen mukaan johtuu ”rakenteellisista ongelmista” sekä ”joidenkin WTO:n jäsenten sitoutumisen puutteesta.” ”Neuvottelujen edistämisessä on ponnisteltu lujasti, ja on esimerkiksi esitetty ennennäkemättömiä tarjouksia, joista olisi merkittäviä etuja kehitysmailla, olipa kyseessä sitten markkinoillepääsy tai maataloustukia koskevat säännöt. Myös kompromissiehdotuksia on esitetty toistuvasti.” Tästä huolimatta unioni on tukenut useiden kehitysmaiden integroitumista WTO:hon, joten uskoa kansainväliseen hallintajärjestelmään löytyy edelleen. Protektionismin kasvu vaikuttaakin olevan unionin suurin pelko ja se on pyrkinyt edistämään kansainvälisellä tasolla sitoumusta protektionismista pidättäytymisestä. Tiedonannon mukaan kehitysmaiden eriytyminen tulisi ottaa paremmin huomioon WTO:n toiminnassa, jotta vähiten kehittyneiden maiden edut tulisivat paremmin esille ja kehitystä saavuttaneet kehitysmaat ottaisivat enemmän vastuuta kansainvälisen talousjärjestelmän toiminnasta.¹⁴⁴

Kauppaa tukeva apu on keskeinen osa Euroopan unionin kehityspolitiikkaa ja ulkosuhteita; ”EU ja sen jäsenvaltiot ovat pönkittäneet globaaleja kauppaa tukevaa apua koskevia toimia, joiden osuus globaaleista kauppavirroista on yli kolmannes. [...] Yli kolmannes EU:n kehitysavusta tukee nyt kauppaan liittyviä tarpeita.”¹⁴⁵ Tässä näkyy ymmärrys siitä, että kaikilla ei ole samankaltaisia edellytyksiä käydä kauppaa, varsinkaan globaalilla tasolla. Myös kehittyneet valtiot myöntävät tukitoimia vaikeuksissa oleville tai edistämistä kaipaaville tuotannonaloilleen, erityisesti talouskriisin aikana. Nämä keinot ovat sallittuja WTO:n sääntöjen mukaan vain erityistapauksissa, mitä kehittyneet maailmanmarkkinoiden toimijat kykenevät käyttämään hyväkseen. Avoimilla

¹⁴³ KOM 2012b: 10.

¹⁴⁴ KOM 2012b: 9, 18–19.

¹⁴⁵ KOM 2012b: 7.

markkinoilla oletetaan kunkin toimijan käyttävän hyödykseen suhteellisia etujaan, mikä takaa kaikille mahdollisuuden menestyä. Köyhillä mailla tuo suhteellinen etu on valitettavan usein halpa työvoima ja vähäinen sääntely, jotka puolestaan ovat aiheita, joita Euroopan unioni pyrkii kauppaa ja kehityssuhteissaan muuttamaan. Euroopan unionin kaupasta vastaavan komissaarin Karel De Guchtin mukaan WTO:sta huolimatta kansainväliset markkinat ovat huomattavasti vähemmän säädeltyjä kuin Euroopan sisäiset markkinat, mistä johtuen eurooppalaiset yritykset joutuvat kohtaamaan epäoikeudenmukaista kilpailua erityisesti Venäjän ja Kiinan kaltaisilta valtiojohtoisilta talouksilta. Tästä johtuen Euroopan unionilla tulisi olla välineitä vastata tuohon kilpailuun esimerkiksi nostamalla tullimaksuja valtioiden tukia saaneelle tuonnille.¹⁴⁶ Näin unioni varaa itselleen oikeuden määrittää, mikä on epäoikeudenmukaista toimintaa kansainvälisillä markkinoilla ja toimia sen mukaan kauppaa rajoittavasti, mutta muille toimijoille tätä oikeutta ei suoda. Euroopan unionin ajama kansainvälisen sääntelyn vahvistaminen nähdään ainoana vaihtoehtona kansainvälisten markkinoiden hallintaan, missä valtiojohtoiselle taloudenhoidolle ei jätetä sijaa, paitsi silloin, kuin unioni kokee tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti.

Tiedonannon mukaan Euroopan unionin tarkoituksena on lisätä tukea pienyritysten toiminnalle, sillä kehitysmaiden talous tukeutuu niiden toimintaan ja ”ne kärsivät suhteettoman paljon monimutkaisista hallinnollisista menettelyistä sekä tiedon, koulutuksen ja yhteyksien puutteesta ja heikosta rahoituksen saannista.” Unioni aikookin parantaa käytännön tiedotusta ja auttaa pieniä yrityksiä hallitsemaan vaatimuksia säädöksistä ja standardeista, erityisesti reilun, eettisen ja luomutuotteiden kaupan kohdalla. Lisäksi unioni aikoo tukea myös Eurooppaan muuttaneiden elinkeinonharjoittajien koulutusta, sillä sen nähdään tukevan kehitystä myös heidän kotimaassaan.¹⁴⁷ Pieniin toimijoihin keskittyminen kuvastaa Euroopan unionin pyrkimystä luoda ihmiskeskeisempää kehityspolitiikkaa sekä muuttoliikkeiden kehitysvaikutusten huomioinnon toteuttamista. Tämä on myös osa globalisaation hallintaa, missä eurooppalaisiin säädöksiin liittyvä tiedon levitys tukee näiden säädösten levittymistä ja muuttoliikkeiden hallinnalla pyritään hyödyttämään talouden toimintaa.

Tiedonannossa todetaan, että EPA-neuvotteluita ei ole saatettu kokonaisuudessaan loppuun ja viitataan komission ehdotukseen lopettaa näille maille myönnetty väliaikaiset

¹⁴⁶ De Gucht 2013a: 3.

¹⁴⁷ KOM 2012b: 10–11.

markkinoillepääsyjärjestelyt, jos kumppanimaat eivät etene kohti sopimusten ratifiointia.¹⁴⁸ Väliaikaiset markkinoillepääsyjärjestelyt koskivat niitä AKT-maita, jotka ovat allekirjoittaneet väliaikaiset EPA-sopimukset ja ne poistetaan käytöstä niiltä mailta, jotka eivät vielä ole ratifioineet EPA-sopimuksia tai ottaneet tarvittavia askelia neuvotteluiden edistämiseen ennen tammikuuta 2014.¹⁴⁹ Perusteluiksi todetaan väliaikaisten järjestelyjen epäoikeudenmukaisuus muita kehitysmaita sekä EPA-sopimuksen ratifioineita valtioita kohtaan. Väliaikaisia järjestelyjä nauttivista 18 maasta suurin osa on Afrikan maita ja vain puolet niistä on oikeutettuja unionin Kaikki paitsi aseet -ohjelman mukaiseen vapaaseen markkinoille pääsyyn. Loput valtiot joutuvat tyytymään huonompiin kauppasopimuksiin, jos EPA-sopimuksia ei saada aikaiseksi.¹⁵⁰ Euroopan parlamentti olisi ollut valmis siirtämään aikarajaa vuoteen 2016, mutta komissio ei tätä hyväksynyt.¹⁵¹ Käytännössä suurin osa näistä valtioista asetetaan tilanteeseen, missä ne joutuvat ratifioimaan EPA-sopimuksen, jos ne eivät halua kauppaetuksiensa huononevan. Oletuksena tässä vaatimuksessa on, että EPA-sopimukset olisivat kehitysmaille edullisempia kuin pelkkä vapaa markkinoille pääsy. Komission ehdotuksessa tai tiedonannoissa ei käydä läpi syitä siihen, miksi neuvotteluja ei EPA-sopimusten eduista huolimatta ole saatu päätökseen tai miksi kumppanimaat eivät ole väliaikaisia sopimuksia ratifioineet. Komission mukaan ”Olemme esittäneet käytännön ratkaisuja neuvotteluissa vielä oleviin ongelmiin ja pyrimme avoimesti hiomaan niitä.” Neuvottelut pyritään saattamaan loppuun ja tiedotteen mukaan ”On tärkeää toimia nopeasti, jotta toimijoille voidaan tarjota varmuus ja ennakoitavuus. Mitä nopeammin sopimukseen päästään, sitä nopeammin se voi ryhtyä tuottamaan hyötyä kehityksen kannalta.”¹⁵² Kauppa, kasvu ja kehityssuhteita käsittelevässä asiakirjassa olisi kuitenkin ollut tilaisuus käsitellä neuvotteluissa esiintyneitä esteitä. Sen sijaan tekstissä annetaan kuva, että Euroopan unioni on valmis joustamaan ja tekemään kaikkensa sopimusten loppuun saattamiseksi, joten on AKT-maista itsestään kiinni päättää, mitä ne sopimuksilta haluavat.

Euroopan unioni pyrkii edistämään alueellista integraatiota kumppanimaissaan, mutta tiedonannossa todetaan, että aina tälle ei löydy poliittista tahtoa tai alueellisia valmiuksia. Kahdenväliset sopimukset nähdään kuitenkin tilapäisenä ratkaisuna, joilla alueelliselle integraatiolle luodaan pohjaa. ”Keskeisenä vaikeutena on alueellisten organisaatioiden rajallinen

¹⁴⁸ KOM 2012b: 8.

¹⁴⁹ KOM 2011c: 2.

¹⁵⁰ Market Acces Regulation in a nutshell.

¹⁵¹ KOM 2013b: 3.

¹⁵² KOM 2012b: 14.

valmius laatia elinkelpoisia hanke-ehdotuksia, jotka saavat niiden jäsenten tuen.”¹⁵³ Alueelliselle integraatiolle ei siis nähdä vaihtoehtoja, vaan se on lopullisena päämääränä kahdensivuisissakin suhteissa vaikka poliittista tahtoa tai valmiuksia ei olisikaan. Integraation hallinta on kuitenkin jätetty alueille itselleen, jolloin hankkeen edistäminen on niiden itsensä vastuulla. Euroopan unioni ehdottaa kuitenkin kauppaa tukevaan apuun erityisiä alueellisia ohjelmia ja unioni sanoo olevansa valmis tukemaan alueellisten organisaatioiden toimintaa, kunhan ne ”järkeistävät kokoonpanoaan niin, että taloudelliset ja poliittiset realiteetit tulevat paremmin esiin.”¹⁵⁴ Näin Euroopan unionille jätetään valta päättää, minkälainen toiminta on ”järkevää” ja realiteetit huomioonottavaa, vaikka samalla pysytellään etäällä alueellisten organisaatioiden toimintaan sekaantumisesta.

Vapaakauppasopimusten nähdään olevan tärkeä keino luoda vakaata, avointa ja ennakoitavaa sääätely-ympäristöä kehitysmaihin. Näin ne lisäävät myös ulkomaisia investointeja, joita voidaan tukea myös investointisopimuksilla. Euroopan unioni on kehittänyt erityisiä yhdistämismekanismeja, joiden avulla kyetään saavuttamaan kotimaisten ja ulkomaisten investointien ”vipuvaikutus” erityisesti kehitysmaissa, joissa velanhoitokyky on heikko. Näissä yhdistetään yksityiset investoinnit ja apurahat, jotta sijoittajien riskit pienentyvät ja kehitysmaissa toimivien yritysten olisi helpompi saada rahoitusta.¹⁵⁵ Euroopan unionin kauppasopimusten yhteyttä kehityspolitiikkaan korostetaan sillä, että kauppasopimusten tavoitteena on myös edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja kestäviä ympäristökäytäntöjä. Näihin liittyy unioniin tuotavien luonnonvarojen kestävyys hallinta sekä ympäristölle hyödyllisten tavaroiden ja palveluiden esteetön pääsy Euroopan markkinoille. Kestävän kehityksen periaatteet ovat osa kaikkia Euroopan unionin vapaakauppasopimuksia ja tavoitteena on sisällyttää myös kansalaisyhteiskunnan edustajia yhteistyöhön. Lisäksi tuetaan erityisesti kestävää ja eettistä kauppaa esimerkiksi edistämällä ”viranomaisten tekemiä reilun ja eettisen kaupan osto- ja myyntitoimia Euroopassa tulevan julkisia hankintoja koskevien direktiivien tarkistuksen yhteydessä.” Tässä yhteydessä mainitaan myös yritysten sosiaalisen vastuun tukeminen OECD:n suositusten mukaisesti, mutta siihen ei esitetä sitovia säädöksiä.¹⁵⁶ Näin Euroopan unioni osoittaa olevansa valmis toimiin myös omalla alueellaan kehityksen edistämiseksi. Toimenpiteet ovat kuitenkin melko rajallisia, eikä ”ympäristöetuja tuovia tavaroita ja palveluita” tai ”kestäviä tuotteita” tarkemmin määritellä.

¹⁵³ KOM 2012b: 9.

¹⁵⁴ KOM 2012b: 12.

¹⁵⁵ KOM 2012b: 13.

¹⁵⁶ KOM 2012b: 15–16.

Nämä määrittelyt ovat kuitenkin edelleen Euroopan unionin päätettävissä eikä tässä oteta kantaa siihen, kuinka standardien täytyminen osoitetaan. Tiedonannossa ratkaisut useisiin kehityshaasteisiin löytyvät markkinoiden toimivuuden parantamisesta. Koska useat kehitysmaat kohtaavat luonnonkatastrofeja ja kärsivät konflikteista sekä hintojen epävakaudesta, Euroopan unioni ehdottaa ratkaisuksi markkinapohjaisia vakuutusmekanismeja. Tämän lisäksi kaupan vuorovaikutusta kehitysmaiden kanssa tarkastellaan esimerkiksi elintarviketurvan yhteydessä.¹⁵⁷

Vaikka vapaakauppasopimusten nähdään olevan tärkein lähtökohta kehitysmaiden integroimiseksi kansainvälisille markkinoille ja täten tie kehitykseen, myös kansainvälisellä kauppajärjestelmällä on merkitystä. Tiedonannon mukaan "[e]nsimmäistä kertaa lähihistoriassa etelä-etelä-kauppa on suurempaa kuin pohjois-etelä-kauppa, vaikka etelä-etelä-kaupan esteet ovat merkittävästi suuremmat kuin esteet pääsyssä kehittyneiden maiden markkinoille."¹⁵⁸ Tämä antaa ristiriitaisen kuvan vapaakauppasopimusten merkityksestä, sillä ilmeisesti "kaupan esteet" eivät lopulta kuitenkaan toimi esteenä kaupalle. Tarkoituksena onkin, että kauppa toimisi yhä tehokkaammin kehityksen eduksi, sillä kehitys- ja erityisesti talouspolitiikan päämääränä on päättymätön kasvu. Kauppaa ja kehitystä käsittelevässä tiedonannossa Euroopan unioni esittää itsensä ennen kaikkea vähiten kehittyneiden valtioiden etujen puolustajana niin vapaakauppasopimuksissaan kuin monenvälisissä keskusteluissa. Tarkoituksena on erottaa nämä valtiot kehittyneemmistä kehitysmaista, kuten Kiinasta, Intiasta ja Brasiliasta, joiden unioni haluaa ottavan enemmän johtajuutta ja vastuuta toiminnastaan. Lopuksi tiedonannossa viitataan Istanbulissa 2011 asetettuun tavoitteeseen, "jonka mukaan vähiten kehittyneiden maiden osuus globaalista viennistä olisi kaksinkertaistettava vuoteen 2020 mennessä."¹⁵⁹ Tämä tavoite ei sinällään juuri vaikuta maailmanlaajuiseen kaupan määrään, sillä vähiten kehittyneiden maiden osuus on siitä niin vähäinen. Tästä huolimatta on huomattava, että tiedonannossa keskitytään viennin ja talouden loputtoman kasvun edistämiseen juurikaan ilman mainintaa maapallon kantokyvyn rajoista. Oletuksena on, että niin kauan kuin kasvu on "kestävää" ja talous on "vihreää", loputon kasvu on mahdollista ja tavoittelemisen arvoista.

Euroopan unionille merkittävin kumppani globaalin hallinnan tavoittelussa on Yhdysvallat, jonka kanssa unioni on aloittanut vuonna 2013 neuvottelut uudesta transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuussopimuksesta. Barroson mukaan Eurooppa ja Yhdysvallat jakavat samat

¹⁵⁷ KOM 2012b: 16–17.

¹⁵⁸ KOM 2012b: 18.

¹⁵⁹ KOM 2012b: 21.

arvot, mistä johtuen niillä on myös samat intressit. Näin ollen ne ovat luonnollisia kumppaneita ja niiden tulisi yhdistää voimansa globalisaation hallinnassa.¹⁶⁰ Näin ne kykenisivät yhdessä vaikuttamaan kansainvälisten markkinoiden säätelyyn yhteisten neoliberaalien intressiensä mukaisesti. De Guchtin mukaan yhteisestä säätelystä sopimalla osapuolet kykenisivät muodostamaan niin ison vapaakauppa-alueen, että muiden toimijoiden olisi mukauduttava näihin säädöksiin päästäkseen hyötymään markkinoista.¹⁶¹ Jaetuista arvoista ja samasta kehitystasesta huolimatta kaupan helpottaminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Molemmilla osapuolilla on kehittyneet säädökset ja standardit, jotka perustuvat eri analyysitapoihin, perinteisiin tai intresseihin, eikä niitä ole helppo yhdistää.¹⁶² Tasavertaisen kumppanin kohdalla unionissa ollaan valmiita myöntämään yhteistyön sisältämät ongelmakohdat, mutta kehityspoliittisessa diskurssissa ”yhteisten arvojen” oletetaan johtavan helpommin sopimukseen eikä eriäviä näkökulmia käsitellä. Näin luodaan kuvaa siitä, että Euroopan unioni ja kehitysmaat jakavat samat tavoitteet, joita unioni edustaa kansainvälisellä tasolla. Transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuussopimus edustaa Euroopan unionin selkeää tavoitetta parantaa unionin asemaa globalisaation hallinnassa ja sen omien arvojen ja intressien levittämisessä, eikä kauppasopimuksia kehitysmaiden kanssa voi käsitellä tästä irrallisena. Barroson mukaan ”nämä neuvottelut asettavat standardin – ei vain meidän tulevalle kahdenväliselle kaupalle ja investoinneillemme, mukaan lukien säätelyyn liittyvät aiheet, vaan myös kansainvälisten kauppasäädösten kehittämiseksi.”¹⁶³ Laajemmat markkinat lisäisivät unionin valtaa vaikuttaa myös muiden kauppasopimustensa sisältöön, jolloin se parantaisi näin myös omia kasvumahdollisuuksiaan Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.

5.1.3. Kohti uutta kehityspoliittikkaa: kohtuullinen elämä kaikille

Komission vuonna 2013 julkaisema asiakirja ”Kohtuullinen elämä kaikille: köyhyyden poistaminen ja maapallon kestävä tulevaisuus” keskittyy määrittelemään Euroopan unionin tulevaa kehityspoliittikkaa vuosituhattavotteiden määräajan umpeuduttua. Vuoden 2015 jälkeistä kansainvälistä kehityspoliittista agendaa suunnitellaan YK:n alaisissa työryhmissä, missä

¹⁶⁰ Barroso 2010c.

¹⁶¹ De Gucht 2013b.

¹⁶² De Gucht 2013c.

¹⁶³ Barroso 2013b.

vuosituhattavoitteiden jatkoksi muotoillaan kestävän kehityksen tavoitteita. Lisäksi Rio+20 konferenssin luomat sitoumukset vihreän talouden edistämiseen asettavat puitteet uuden kehitysagendan kehittämiseksi. Euroopan unioni on aktiivinen toimija tässä kehitystyössä ja Kohtuullinen elämä kaikille -asiakirjan tarkoitus onkin määrittää unionin yhteiset tavoitteet ja periaatteet osana tätä monenkeskistä valmisteluprosessia. Aluksi asiakirjassa määritetään kehityspolitiikan globaali konteksti haasteineen ja mahdollisuuksineen sekä uusien kestävän kehityksen tavoitteiden sisältö. Näihin perustuen laaditaan periaatteet tulevalle kehityspolitiikalle, jonka tavoitteena on taata kohtuullinen elämä kaikille vuoteen 2030 mennessä.¹⁶⁴ Vuonna 2014 Komissio julkaisi Kohtuullinen elämä kaikille -asiakirjan jatkoksi tiedonannon ”Kohtuullinen elämä kaikille: visiosta yhteiseen toimintaan,”¹⁶⁵ missä tarkennetaan kehityspolitiikan pääperiaatteita sekä tavoitteita vuoden 2015 jälkeiselle kehitysagendalle. Euroopan unionin näkemys on, että maailmasta löytyy riittävä teknologia ja resurssit köyhyyden poistamiseen, kunhan kehityspoliittinen agenda saadaan muodostettua kaikkia valtioita koskevaksi.¹⁶⁶ Näin Euroopan unioni luo uudenlaista kehitysdiskurssia, missä kehityspolitiikka liitetään kaikkiin toimijoihin; valtioihin, kansalaisyhteiskuntaan ja myös unioniin itseensä.

Kehitystä maapallon kantokyvyn rajoissa

*Kaksi kiireellisintä maapalloa koettelevaa haastetta ovat köyhyyden poistaminen sekä vaurauden ja hyvinvoinnin kestävyys. [...] Nämä haasteet ovat yleismaailmallisia sekä toisistaan riippuvia ja kaikkien valtioiden tulee kohdata ne yhdessä. Ei riitä, että näitä haasteita käsitellään erikseen – tarvitaan yhtenäistä poliittista viitekehystä. Tällaista kattavaa viitekehystä tarvitaan **ohjaamaan reittiä köyhyydestä kohti vaurautta ja hyvinvointia**, kaikille kansoille ja valtioille siten, että **edistys säilyy maapallon kantokyvyn rajoissa**.*¹⁶⁷

Heti tekstin alussa näkyy selkeä muutos ympäristön merkityksen painotuksessa verrattuna kehityspolitiikan muutossuunnitelmaan. Kestävä kehitys on ollut läsnä Euroopan unionin

¹⁶⁴ KOM 2013: 2.

¹⁶⁵ Alkuperäinen nimi: ”A Decent Life for All: From vision to collective action.” Suomennos minun.

¹⁶⁶ KOM 2014: 2.

¹⁶⁷ KOM 2013: 2. ”Two of the most pressing challenges facing the world are eradicating poverty and ensuring that prosperity and well-being are sustainable. [...] These challenges are universal and inter-related and need to be addressed together by all countries. It is not sufficient to address the challenges separately – a unified policy framework is needed. Such an overarching policy framework is needed to mark out a path from poverty towards prosperity and well-being, for all people and all countries, with progress remaining within planetary boundaries.” Käännös ja painotukset minun.

kehityspoliittisessa diskurssissa jo aikaisemmin, mutta sen käsittely on usein jäänyt pinnalliselle tasolle jättäen termin määrittelyyn tulkinnan varaa. Asiakirjan ensimmäisessä kappaleessa korostetaan nimenomaan maapallon kantokyvyn rajoja, mikä viittaa aiempaa parempaan ymmärrykseen talouskasvun aiheuttamista paineista ympäristölle. Maapallon kantokyky luo selkeämmin määritettävissä olevat rajat kasvulle ja kehitykselle, vaikka tekstissä ei kyseenalaisteta mahdollisuutta silti taata vaurautta ja hyvinvointia kaikille. Myös viittaus Rio+20 konferenssiin liittyviin sitoumuksiin kertoo ympäristöaiheiden olevan merkittävässä osassa tulevan kehityspolitiikan muotoutumisessa. Komission muutossuunnitelmassa kestävä kehitys toimi instrumentaalisesti köyhyyden poistamiseen tähtäävässä kehityspolitiikassa, mutta nyt ympäristön kestokyvyn huomioimisesta on tehty tavoite itsessään.

Luonnonvarojen kestävä käyttö määritetään tiedonannossa merkittävimmäksi uhaksi ihmiskunnalle ja sen tunnustetaan yhdessä ilmastonmuutoksen kanssa aiheuttavan jo nyt suuria ongelmia. ”Globaalilla tasolla haasteena on mukautua ja pienentää [ilmastonmuutoksen] vaikutuksia, mukaan lukien vähentämällä kasvihuonepäästöjä.”¹⁶⁸ Näin ollen ilmastonmuutos tunnustetaan jo peruuttamattomana ilmiönä. On huomionarvoista, että tekstissä korostetaan varakkaiden ihmisten ja valtioiden aiheuttaman kysynnän ja kulutuksen kasvun negatiivisia ympäristövaikutuksia. Nämä ”nykyisenkaltaisen talouskehityksen kestäättömät mallit”¹⁶⁹ määritetään pääasiassa kehittyneissä maissa, vaikka köyhät valtiot kärsivät niistä eniten. Kehittyneiden valtioiden vastuu ympäristön pilaantumisesta huomioidaan, mutta rinnalle nostetaan myös väestönkasvun ja kaupungistumisen aiheuttamat ongelmat. Nämä tuovat mukanaan kasvavaa ruoan ja veden kysyntää, samanaikaisesti kun lähes puolet maailman ruoantuotannosta menee hukkaan. Kulutuksen ja tuotannon tulisi siis siirtyä ”kestävälle” pohjalle, mutta tekstissä ei suoranaisesti viitata näiden toimien vähentämiseen vaan tehokkuuden lisäämiseen, kierrätykseen ja vihreään talouteen.¹⁷⁰ Puhuessaan Rio+20 konferenssissa Barroso liitti kestävyiden käsitteeseen ajatuksia sukupolvien välisestä solidaarisuudesta ja vastuusta, jolloin tuotannon ja kulutuksen tulisi asettua maapallon kantokyvyn rajoihin. Hänen mukaansa tämä on osa vihreää taloutta, joka edistää osallistavaa, ympäristöystävällistä ja täten ”oikeanlaista kasvua.”¹⁷¹ Vihreän talouden oletetaan siis johtavan kasvuun, joka ei ylitä maapallon kantokyvyn

¹⁶⁸ KOM 2013: 3. ”At the global level, the challenge will be to adapt and to mitigate impacts, including through the reduction of greenhouse gas emissions.” Käännös minun.

¹⁶⁹ KOM 2013: 4. ”[...] unsustainable patterns of current economic development.” Käännös minun.

¹⁷⁰ KOM 2013: 4, 2014: 9.

¹⁷¹ Barroso 2012c.

rajoja. Epäselväksi jää, kuinka maapallon kantokyky määritellään ja kuka valvoo, etteivät rajat ylitä, mutta Barroso vakuuttaa, ettei kasvun ja ilmastomuutokseen vastaamisen välillä ole ristiriitaa.¹⁷²

Asiakirjassa käydään numeerisesti läpi onnistumisia vuosituhattavoitteissa sekä kehitysavun tuloksellisuuden parantamisessa. Suuri merkitys edistymiselle annetaan kansainvälisen kaupan valtavalle kasvulle vuosien 2000 ja 2009 välillä ja ainakin osittainen kunnia tästä tarjotaan Euroopan unionille, joka on kehitysmaiden suurin kauppakumppani tarjoamalla tulli- ja kiintiövapaan pääsyn markkinoilleen kaikille vähiten kehittyneille maille Kaikki paitsi aseet - ohjelman kautta.¹⁷³ Toisaalta kulutus ja tuotanto nähdään siis merkittävänä ongelmana ympäristölle, mutta kansainvälisen kaupan merkitystä kehitykselle ei kyseenalaisteta eikä näiden aiheiden suhdetta avata. Näin ollen kansainväliset markkinat näyttäytyvät tekstissä neutraalina osana talouden rakentumista, joka edesauttaa talouskasvua. Sen sijaan ongelmana ovat kysyntä ja kulutus sekä niihin liittyvä tuotanto, jolloin viimekädessä vastuu ympäristöstä jätetään yksittäiselle ihmiselle, eli kuluttajalle. Barroson mukaan kansalaisyhteiskunnalla ja yksityisellä sektorilla on kuitenkin merkittävä osa vihreän talouden tukemisessa sekä kestävä tuotannon ja kulutuksen edistämisessä, sillä "[...] siirtyminen osallistavaan vihreään talouteen ei tapahdu automaattisesti."¹⁷⁴ Näin ollen tiedostetaan, että vihreään talouteen siirtymisessä kaikki osapuolet, niin tuottajat kuin kuluttajatkin tarvitsevat tietoa ja ohjausta uusia menettelytapoja kehitettäessä.

Kaupan avaaminen nähdään edelleen avaintekijänä talouskasvulle ja asiakirjan mukaan "[k]aikilla kehityksen asteilla olevien valtioiden tulee tavoitella rakenteellista muutosta, jotta markkinaystävällinen ja avoin talous voisi edistää osallistavaa ja kestävä kehitystä [...]" Kehityksen edellytyksenä nähdään rakenteellisella muutoksella saavutettava vakaa ja yrityksiä tukeva ympäristö. Muutoksena aikaisempaan kehitysdiskurssiin tekstissä painotetaan bruttokansantuotteen rajallisuutta osallistavaa ja kestävä talouskasvua mitattaessa.¹⁷⁵ Tekstissä ei eritellä, mitä muita indikaattoreita bruttokansantuotteet lisäksi kasvun arvioinnissa voitaisiin käyttää, mutta luultavasti tällä tarkoitetaan ylipäättään muita kehityksen mittaamiseen käytettäviä arviointimenetelmiä.¹⁷⁶ Näin ollen käsitys kehityksestä ei rajaudu pelkkään talouskasvulla

¹⁷² Barroso 2014a.

¹⁷³ KOM 2013: 5.

¹⁷⁴ Barroso 2012d. "[...] the transition to an inclusive green economy will not happen automatically." Käännös minun.

¹⁷⁵ KOM 2013: 9. "Structural transformation should be sought by all countries in all stages of development, to allow for market-friendly, open economies that promote inclusive and sustainable growth [...]" Käännös minun.

¹⁷⁶ Ks. esim. Piebalgs 2010d.

saavutettavaan hyvinvointiin, vaan myös ympäristölliset ja sosiaaliset aihealueet nostetaan talouden rinnalle. Vaikka valtioiden vastuun painotus ei ole uutta Euroopan unionin kumppanuutta korostaneessa kehityspolitiikassa, aikaisemmin diskurssissa on painotettu köyhien maiden vastuuta omasta kehityksestään. Tästä huolimatta vaatimukset valtioiden sisäisistä uudistuksista kohdistuvat todellisuudessa köyhiin ja kehittyviin maihin, sillä näihin uudistuksiin sisältyvät pääasiassa jo aikaisemminkin hyvän hallinnon periaatteisiin sisältyvät aiheet. Vuoden 2014 tiedonannon mukaan ”[k]asvun tulisi luoda kohtuullisia työpaikkoja, olla resurssitehokasta sekä maapallon kantokyvyn rajoissa tapahtuvaa ja sen tulisi tukea ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä.”¹⁷⁷

Hyvä hallinto on keskeisessä osassa myös luonnonvarojen kestävässä käytössä. Valtioiden vastuulle annetaan luonnonvarojen kestävä käytön hallinta sekä sen varmistaminen, että koko kansa pääsee niiden hyödyntämisestä nauttimaan. Lisäksi valtion tuet luonnonvaroja tuhlaavalle teollisuudelle tulisi lopettaa. Tässä yhteydessä ehdotetaan yrityksille velvollisuutta raportoida toimintansa kestävydestä, minkä oletetaan rohkaisevan niitä vastuulliseen toimintaan.¹⁷⁸ Tätä raportointia ei kuitenkaan esitetä pakolliseksi eikä yritysten toimintaan esitetä sitovia rajoitteita. On epäselvää, onko tarkoituksena jättää mahdollinen säännöstely valtioiden harkinnan varaan vai oletetaanko raportoinnin lisäävän informaatiota yrityksen toiminnasta siten, että kuluttajat kykenisivät halutessaan välttämään ympäristöä vahingoittavan tuotannon tukemista. Yritysten yhteiskuntavastuuta tai siihen liittyviä velvoitteita ei tekstissä käsitellä erikseen, eikä raportointia ehdoteta muuta kuin yhteydessä luonnonvarojen käyttöön. Yritysten yhteiskuntavastuu on kuitenkin erityisesti monikansallisista yrityksistä sekä vapaista maailmanmarkkinoista puhuttaessa aihe, jonka säätelyyn tulisi puuttua kansainvälisellä tasolla valtiollisen sijaan.

Hyvän hallinnan periaatteet oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta, naisten asemasta, ihmisoikeuksista sekä demokratiasta todetaan tiedonannossa olevan itsessään tärkeitä kehityspoliittisia tavoitteita. Euroopan unionin mukaan pelkkä vuosituhattavoitteiden saavuttaminen ei riitä kehityksen saavuttamiseksi, mistä johtuen tulevan kehityspoliittisen agendan tulisi noudattaa ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa.¹⁷⁹ Unioni on aina pyrkinyt edistämään näitä arvoja kehityspolitiikassaan, mutta puhe ihmisoikeusperustaisesta

¹⁷⁷ KOM 2014: 8. ”Growth should create decent jobs, take place with resource efficiency and within planetary boundaries, and should support efforts to mitigate climate change.” Käännös minun.

¹⁷⁸ KOM 2013: 10.

¹⁷⁹ KOM 2013: 11.

lähestymistavasta on uutta. Siihen liittyy ajatus ihmisten perustavanlaatuisista oikeuksista perustarpeidensa tyydyttämiseen. Tässä yhteydessä tulisi puhua myös siitä, kenellä on vastuu näiden oikeuksien toteutumisesta ja lisäksi tulisi määrittää, kuinka pitkälle ollaan valmiita menemään näiden oikeuksien takaamisessa. Tästä huolimatta asiakirjassa ei käsitellä konflikteihin puuttumista tai turvallisuuden takaamista, sen sijaan mainitaan vain ennaltaehkäisevä toiminta.¹⁸⁰ Ihmisoikeudet ymmärretään Euroopan unionissa yleismaailmallisina, joten niiden edistämiseen ei liitetä poliittisia intressejä. Ashtonin mukaan naisia ei tule alistaa vedoten perinteisiin, lakeihin tai kulttuuriin ja kehitysmaiden kanssa tulee työskennellä, jotta ne kehittäisivät ”oikean lähestymistavan ihmisoikeuksiin.”¹⁸¹ Näin ollen oletetaan, että eurooppalaiset perinteet, lait ja kulttuurit ovat edistysellisiä ja että eurooppalainen käsitys ihmisoikeuksista on ”oikea”.

Vuoden 2014 tiedonannossa terveys ja hyvinvointi nostetaan yhdeksi keskeiseksi päämääräksi tulevan kehitysohjelman suunnittelussa. Tekstissä keskitytään perinteisen sairauksien hoidon sijaan terveyteen osana kattavaa terveydenhuoltoa. Aiemmin Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa on tullut esille vaatimus sosiaaliturvan takaamisesta köyhissä maissa, mutta tässä haasteeksi määritetään ”[...] oikeudenmukainen ja yleinen saatavuus ja pääsy laadukkaaseen terveydenhuoltoon sekä suojele äkkiänsiinä terveyskuluihin liittyvältä taloudelliselta riskiltä.”¹⁸² Tekstissä ei määritetä tarkemmin kenen vastuulla kattavan terveydenhuollon takaaminen olisi; valtion, yksityisen sektorin vai muiden toimijoiden. Sosiaaliseen suojeeluun viitataan lyhyesti työttömyyden vähentämiseen liittyvässä tekstiosiossa, mutta sitä ei määritetä merkittäväksi aihealueeksi itsessään. Komission mukaan kehityspoliittikan rahoituksessa valtioilla itsellään on suurin vastuu varojen keräämisestä kotimaisista lähteistä, joten kehitysavun rooli on vain täydentää rahoitusta sopivissa kohdissa. Yksityissektori nähdään osallistavan ja kestävä kasvun keskeisimpänä tekijänä, mutta valtiolla on vastuu sääntelemällä ja tukemalla kohdistaa toimintaa yleishyödylliseksi.¹⁸³ Näin valtion rooliksi muodostuu lain valvojan rooli, sillä markkinoiden ei nähdä kykenevän itse muodostumaan yleishyödyllisiksi. Tässä näkyy talouskriisin aiheuttaman epävakauden ja markkinoiden kyseenalaistamisen vaikutus, sillä valtion nähdään olevan keskeinen toimija tasa-arvoisuuden ja oikeudenmukaisuuden takaamisessa.

¹⁸⁰ KOM 2013: 11.

¹⁸¹ Ashton 2013.

¹⁸² KOM 2014: 6. “[...] achieving equitable and universal coverage of and access to quality health services, and protection from the financial risk of sudden health expenditure.” Käännös minun.

¹⁸³ KOM 2014: 14.

Euroopan unioni osana kehitystä: uusi globaali kumppanuus

Aiemmista kehityspoliittisista asiakirjoista poiketen Kohtuullinen elämä kaikille käsittelee laajasti Euroopan unionin omaa toimintaa parempien kehitysedellytysten takaamiseksi. Unioni sitoutuu toimimaan aktiivisesti Rio+20 konferenssissa sovittujen vihreän talouden ja kestävän kehityksen periaatteiden toteuttamisessa Euroopan sisällä Eurooppa 2020- strategian puitteissa.¹⁸⁴ Näin Euroopan unionin toiminta liitetään osaksi kansainvälistä järjestelmää, jossa erityisesti isojen toimijoiden politiikalla nähdään olevan vaikutuksia myös sen rajojen ulkopuolelle. Ymmärrys keskinäisriippuvuudesta rajoittuu kuitenkin ilmastonmuutokseen sekä luonnonvarojen käyttöön liittyvään toimintaan, jolloin reiluun kaupankäyntiin tai yleisesti politiikkojen johdonmukaisuuteen liittyvät aiheet jätetään mainitsematta. On kuitenkin merkittävää, että kaikkien toimijoiden vastuu globaalista kehityksestä tiedostetaan, sillä se avaa mahdollisuuksia myös laajamittaisempaan vastuunjakoon. Euroopan kehityspäivien yhteydessä kommentoineen komissaari Piebalgsin mukaan kansainvälisessä kehitysyhteistyössä alkaa olla vallalla usko siihen, että "[...] kehityksellä on merkitystä jokaiselle valtiolle ja jokaiselle kansalaiselle; se on agenda koko ihmiskunnalle."¹⁸⁵

Vuoden 2014 tiedonannossa mennään pidemmälle ilmoittamalla, että "[...] nykyisenkaltainen toiminta ei ole enää vaihtoehto, oli sitten kyseessä ihmisarvo, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo tai kestävyys."¹⁸⁶ Nykyisenkaltaisella toiminnalla viitataan tapaan hoitaa kehityspolitiikkaa, missä avunantajat ja -saajat sekä muut toimijat toimivat toisista erillään ja missä ei ole yhteistä viitekehystä kestävän kehityksen saavuttamiseksi. Sen sijaan maapalloa kohtaavat ongelmat tulisi nähdä yhteisinä ja niihin tulisi vastata yhdessä. Tiedonannon mukaan tulevan kehityspoliittisen agendan tulisi olla sekä yleismaailmallinen että eriytetty valtioiden tilanteen mukaan, jolloin kukaan ei voi jättäytyä siitä pois. Sen tulisi sisältää kestävän kehityksen kolme osa-aluetta (taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen) sekä myös uusia haasteita, joita ei vuosituhattavoitteissa ole huomioitu. Ilmastonmuutoksen tulisi olla ihmisoikeusperustaisen agendan läpileikkaava aihe. Lisäksi vastuuta tulisi jakaa kaikille kehityspoliittisille toimijoille siten, että myös kansalaisjärjestöt, paikalliset viranomaiset sekä yksityissektorin edustajat pääsisivät

¹⁸⁴ KOM 2013: 6.

¹⁸⁵ Piebalgs 2013b. "[...]development is an issue for every country, and every citizen; an agenda for the whole of humanity." Käännös minun.

¹⁸⁶ KOM 2014: 2. "[...] business as usual is no longer an option whether in terms of human dignity, equity, equality or sustainability." Käännös minun.

vaikuttamaan politiikanmuodostukseen sekä valvomaan sen toteutumista.¹⁸⁷ Näin tulevasta vuoden 2015 jälkeisestä kehitysyhteistyöstä muodostuisi kaikki politiikan tasot ja alueet kattava yhteinen projekti maailman pelastamiseksi köyhyydeltä ja ilmastonmuutokselta.

Kohtuullinen elämä kaikille -asiakirjan toisessa kappaleessa ”uusi globaali konteksti, uudet haasteet, uudet mahdollisuudet” kuvataan vallitsevaa kansainvälistä tilannetta, johon sisältyvät muun muassa muutokset kansainvälisessä taloudellisessa ja poliittisessa tasapainossa, lisääntynyt kaupankäynti, ilmastonmuutos, talouskriisi, lisääntynyt kulutus ja hinnanvaihtelut, muuttoliikkeet sekä lisääntyvät konfliktit ja katastrofit. Lisäksi työttömyyden kasvu ja epätasa-arvon lisääntyminen niin valtioiden välillä kuin sisällä nostetaan erikseen esiin. Epätasa-arvon kasvu on johtanut siihen, että suurin osa köyhistä elää keskitulon maissa, vaikka ne nauttivat talouskasvua. Tekstissä kuitenkin todetaan, että ”[...] pitkän aikavälin ennusteet viittaavat siihen, että vuoteen 2050 mennessä köyhyys saattaa jälleen keskittyä köyhimpiin ja heikoimpiin valtioihin.”¹⁸⁸ Tässä ei avata, johtuuko ennustettu kehitys aiotusta kehityspoliittisesta panostuksesta tasa-arvon tukemiseen vai uskosta talouskasvun pitkällä aikavälillä tuomaan hyvinvointiin. Tekstissä ei myöskään käsitellä syy-seuraus- suhteita tai muita vaikutuksia eri haasteiden välillä, sen sijaan huomiota kiinnitetään vain huonon hallinnan kehitystä rajoittaviin vaikutuksiin. Vuoden 2014 tiedonannossa todetaan, että ”tulojen ja varallisuuksien eroavuuksia tulisi käsitellä,” mikä tarkoittaa käytännössä sosiaalisen suojelun sekä köyhien ja heikko-osaisten aseman parantamista.¹⁸⁹

Kehityspoliitiikan muutossuunnitelmassa muuttoliikkeitä ei nostettu kehityspoliittisen diskurssin keskeiseksi aiheeksi ja siihen viitattiin vain työperäisen muuton yhteydessä. Tässäkin käsiteltiin vain työvoiman alueellisen liikkuvuuden parantamista, eikä alueiden väliseen liikkuvuuteen otettu kantaa.¹⁹⁰ Kohtuullinen elämä kaikille -asiakirjassa muuttoliikkeitä ei myöskään käsitellä tarkemmin, aiheeseen viitataan vain lyhyesti puhuttaessa globaaleista haasteista sekä kestävästä kasvusta.¹⁹¹ Vuoden 2014 tiedonannossa sen sijaan maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksia korostetaan useassa kohdassa. Lisäksi ”turvallisen, järjestäytyneen ja säännönmukaisen liikkuvuuden” kansainvälinen hallinnointi tulisi unionin mukaan olla osa tulevaa vuoden 2015

¹⁸⁷ KOM 2014: 2–4.

¹⁸⁸ KOM 2013: 3. “[...] longer term projections indicate that by 2050 the locus of poverty might again be concentrated in the poorest and most fragile countries.” Käännös minun.

¹⁸⁹ KOM 2014: 5.

¹⁹⁰ KOM 2011: 8.

¹⁹¹ KOM 2013: 3, 9.

jälkeistä kehitysagenda.¹⁹² Näin Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa muuttoliikkeet ovat nousseet esiin talouskriisin jälkeisenä aikana erityisesti yhteydessä ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan. Maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeudet korostuvat ihmisoikeuksina, joita tulee kunnioittaa, mutta itse liikkuvuutta ei nähdä ihmisoikeutena.

Muuttoliikkeet ovat nousseet Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin erityisesti johtuen Etelä-Euroopan valtioiden kohtaamista vaikeuksista hallita Lähi-idästä ja Afrikasta tulevaa painetta.¹⁹³ Lokakuussa 2013 Italian Lampedusassa sattui onnettomuus, missä menehtyi satoja laittomasti Eurooppaan pyrkiviä siirtolaisia. Barroson mukaan Lampedusan tapahtumat tekevät selväksi, että "[...] maailman kärsimys ja toivon puute vaikuttavat väistämättä myös Eurooppaan. [...] Ennakoiva kehitysagenda ja todellinen kansainvälinen yhteistyö globalisaation hallinnassa ovat inhimillisesti välttämättömiä ja osa strategista älykkyyttä."¹⁹⁴ Sen sijaan, että tätä inhimillistä tragediaa käsiteltäisiin Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa solidaarisuutena toivottomuudessa eläville kansoille tai unionin maahanmuuttopolitiikan epäonnistumisena, Barroson lausunto määrittää onnettomuuden hallinnollisena ongelmana, joka vaikuttaa negatiivisesti Eurooppaan. Onnettomuus ja siirtolaisuus liitetään kuitenkin globalisaation mukanaan tuomaan epävarmuuteen, jolloin globalisaatiota tulisi pyrkiä hallitsemaan. Koska globalisaation vaikutukset osuvat Eurooppaan, unioni nähdään velvollisena ja oikeutettuna ottamaan osaa tähän hallintaan.

Komission vuoden 2014 tiedonannon mukaan tulevien vuoden 2015 jälkeisten kehitystavoitteiden tulisi olla niin laajasti määritettyjä, että valtioilla on mahdollisuus itse määrittää tavat, joilla saadaan tuloksia. Euroopan unioni aikoo myös jatkaa kehitysyhteistyön edistämistä niin Euroopan sisällä kuin kansainväliselläkin tasolla uuden globaalin kumppanuuden saavuttamiseksi.¹⁹⁵ Uudella globaalilla kumppanuudella tarkoitetaan yhteisen kehityspoliittisen agendan laatimista ja vastuun jakamista kaikille toimijoille yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Rio+20 prosessiin liittyy institutionaalisen pohjan vahvistaminen kestäväälle kehitykselle, mihin sisältyy YK:n yleiskokouksen, talous- ja sosiaalifoorumi ECOSOC:in roolien vahvistaminen sekä ympäristöohjelma UNEP:in uudistus. Lisäksi perustetaan kestävä kehityksen korkean tason poliittinen foorumi seuraamaan

¹⁹² KOM 2014: 8. "[...] safe, orderly and regular migration [...]" Käännös minun.

¹⁹³ KOM 2011b: 2.

¹⁹⁴ Barroso 2013c. "[...] the world's misery and lack of hope unavoidably affect Europe as well. [...] A forward-looking development agenda and true international cooperation, in the sense of managing globalisation, are a human imperative and a matter of strategic intelligence." Käännös minun.

¹⁹⁵ KOM 2014: 11–12.

edistystä Rio+20 prosessissa. Euroopan unionin päämääränä on olla keskeisenä toimijana näissä prosesseissa. Vuosituhattavoitteita ja kestävä kehitystä on käsitelty kansainvälisesti eri foorumeissa, mutta Euroopan unionin tavoitteena on yhdistää nämä aiheet yhtenäiseen poliittiseen keskusteluun vuoden 2015 jälkeisestä kansainvälisestä kehitysagendasta. Tarkoituksena on ylläpitää dialogia kaikkien keskeisten toimijoiden kanssa sekä määrittää yhtenäiset kestävä kehityksen periaatteet.¹⁹⁶ Euroopan unioni pyrkii vahvistamaan YK:n toimijuutta kestävä kehityksen hallinnoinnissa, mikä vastaa ymmärrystä aiheiden globaalista keskinäisriippuvuudesta sekä kansainvälisestä vastuunjaosta. Samanaikaisesti unioni määrittelee itsensä aktiiviseksi toimijaksi näissä prosesseissa, vahvistaen näin poliittista johtajuuttaan kansainvälisen kehitysagendan muodostamisessa.

*Kuten Rio+20 päätöslauselmassa on sovittu, kestävä kehityksen tavoitteiden tulisi soveltua yleisesti kaikkiin valtioihin ottaen samalla huomioon erilaiset kansalliset realiteetit, kapasiteetit ja kehitysasteet sekä kunnioittaa kansallisia säädöksiä ja periaatteita. Niiden tulisi sisällyttää kestävä kehityksen kolme ulottuvuutta ja olla toimintakeskeisiä, ytimekkäitä ja helposti selitettäviä sekä lukumääräisesti rajallisia.[...] [Tavoitteiden] tulisi käsitellä kestävä kehityksen kolmea yleistä tavoitetta: köyhyyden poistaminen, kestäättömien kulutus ja tuotantomallien muuttaminen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen pohjana olevien luonnonvarojen suojelu ja hallinta.*¹⁹⁷

Kehityspolitiikan perinteinen jako auttajiin ja autettaviin jätetään pois ja sen sijaan kehityspolitiikan kohteeksi määräytyvät kaikki valtiot kehitysasteesta riippumatta. Kaikkien tulee kehittää yhteiskuntiaan kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti, vaikka samalla myös tiedostetaan, että heikommat valtiot tarvitsevat tähän avustusta. Euroopan unionin uskottavuutta tukee Eurooppa 2020 -strategian laatiminen, sillä näin unioni näyttäytyy edelläkävijänä kestävä kehityspolitiikan tavoitteiden täytäntöönpanossa. Tekstissä korostetaan kansallisten säädösten ja periaatteiden kunnioitusta, mutta sitä ei käsitellä, kuinka laajasti ja missä aiheissa tämä toteutuu. Käsitellyt kestävä kehityksen tavoitteet kattavat niin julkishyödykkeet ja elämän perusedellytykset, taloudellisen toiminnan sekä Euroopan unionin tukemat arvot tasa-arvosta, oikeudenmukaisuudesta ja rauhasta. Jokaisella valtiolla on kuitenkin vastuu tavoitteiden

¹⁹⁶ KOM 2013: 6–7.

¹⁹⁷ KOM 2013: 8. "As agreed in the Rio+20 outcome document, goals for sustainable development (SDGs) should be universally applicable to all countries, while taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities, should incorporate the three dimensions of sustainable development and should be action-oriented, concise and easy to communicate and limited in number. [...] They should address the three overarching objectives of sustainable development: poverty eradication, changing unsustainable consumption and production patterns and protecting and managing the natural resource base of economic and social development." Käännös minun.

saavuttamisesta. Lisäksi kaikki aihealueet läpäisevänä rajoitteena tulisi olla maapallon kantokyky.¹⁹⁸ Näin ollen valtiolla on oikeus omaan säätelyyn, mutta toiminnan tavoitteet ja periaatteet on sovittu kansainvälisesti. Tämä ei jätä paljoa tilaa kansalliselle määräysvallalle, mutta oletuksena on, että kaikki valtiot olisivat yhdessä päättämässä kansainvälisestä kehitysakseleistä.

Euroopan unionin aikoo omassa toiminnassaan kiinnittää huomiota kehitysavun toimivuuteen sekä politiikoidensa johdonmukaisuuteen ja tarkoituksena on kehittää myös muita rahoitusmekanismeja kehityksen edistämiseksi.¹⁹⁹ Euroopan unioni pyrkii johtamaan globaalia kumppanuutta myös omalla esimerkillään, kuten säilyttämällä maailman suurimman kehitysavunantajan aseman sekä laatimalla muita kunnianhimoisempia sitovia päästörajoitteita. Barroson mukaan Euroopan unioni julkisti pyrkimyksensä leikata kasvihuonekaasupäästöjään 40 % (vuoden 1990 tasosta) vuoteen 2030 mennessä juurikin siksi, että se vaikuttaisi globaaliin keskusteluun.²⁰⁰ Näin unioni pidättää itsellään oikeuden olla päättävässä asemassa uutta kehityspoliittista asemaa suunniteltaessa.

Tiedonannossa todetaan, että lopullinen kehitysakseista vuoden 2015 jälkeiselle ajalle laaditaan yhteistyössä, mutta tästä huolimatta Euroopan unioni määrittää tekstissä kehityspoliittikan yleiset periaatteet, joiden se olettaa olevan yleisesti hyväksyttyjä. Vastuu agendan toteuttamisesta nähdään ensisijaisesti olevan valtioilla, joskin yhteistyötä niin valtioiden välillä kuin ei-valtiollisten toimijoiden kanssa tarvitaan. Tähän liittyy olennaisesti uudistukset kaikkien valtioiden sisäisessä toiminnassa sekä toiminnan kehittäminen siten, että edistystä kyetään seuraamaan.²⁰¹ Tekstissä ei käsitellä valtioiden halukkuutta kantaa tätä vastuuta ja kannustimena toimintaan toimii usko kestävien kehitystavoitteiden mukanaan tuomaan vaurauteen ja hyvinvointiin sekä valtioiden ja muiden toimijoiden halukkuuteen toimia yhdessä. Todellisuudessa useat valtiot tarkkailevat kuitenkin omia etujaan, eivätkä välttämättä ole halukkaita myönnötyksiin omassa toiminnassaan yhteisen hyvän vuoksi. Ilmastomuutos saattaa toimia kannustimena yhteisten ratkaisujen etsimiseen, mutta toistaiseksi tämä kannustin on tuonut vain heikosti tuloksia. Kohtuullinen elämä kaikille -asiakirja sisältää kehityspoliittisia aiheita koskien niin rikkaiden kuin köyhien valtioiden toimintaa. Toisaalta tässä tunnustetaan kaikille valtioille yhteiset haasteet, mutta toisaalta näillä toimijoilla on hyvin erilaiset kyvyt ja kapasiteetit vastata näihin haasteisiin. Asiakirjan teksti jääkin

¹⁹⁸ KOM 2013: 8–9.

¹⁹⁹ KOM 2013: 14.

²⁰⁰ Barroso 2014b.

²⁰¹ KOM 2013: 12–13.

melko yleiselle tasolle ja toimii lähinnä osana keskustelua tulevasta kansainvälisestä kehitysagendasta.

5.2. Afrikka-EU-kumppanuus

Afrikka ja Euroopan unioni järjestivät vuonna 2000 Kairossa ensimmäisen alueiden välisen huippukokouksen, jonka tarkoituksena oli vahvistaa toimijoiden välistä suhdetta. Tämän jälkeen Afrikan ja Euroopan unionin välille muodostetun Afrikka-EU strategisen kumppanuuden toimintaa ja suuntaviivoja on kehitetty kolmessa huippukokouksessa; vuonna 2007 Lissabonissa, 2010 Tripolissa ja 2014 Brysselissä. Afrikan ja Euroopan välisen kumppanuuden lähtökohtana on Afrikka-EU-strategian mukaan käsitys yhteenkuuluvuudesta, johon liittyy historia, maantiede, yhteinen tulevaisuus sekä yhteisiä arvoja. Strategian tavoitteena on kehittää ja parantaa osapuolten välistä yhteistyötä periaatteenaan käsitys yhtenäisestä Afrikasta sekä mannerten välisestä keskinäisriippuvuudesta.²⁰² Afrikan yhtenäisyys on kuitenkin kyseenalainen käsite, sillä Afrikan unionilla ei ole Euroopan unioniin verrattavaa valtaa päättää alueen politiikasta. Yhtenäisestä Afrikasta puhuminen onkin mahdollista kehityspoliittisessa diskurssissa, mutta käytännön politiikassa yhtenäisyys näyttäytyy ongelmallisena.

Tässä kappaleessa kartoitan Afrikka-EU-kumppanuuden kehittymistä alkaen vuonna 2007 laaditusta yhteisestä strategiasta aina viimeisimpään vuoden 2014 huippukokoukseen. Keskityn analyysissä huippukokouksissa laadittuihin strategiaan toimintasuunnitelmiin vuosille 2008–2010 ja 2011–2013 sekä viimeisimpänä strategian etenemissuunnitelmaan vuosille 2014–2017. Näiden asiakirjojen lisäksi tuon esiin strategisen kumppanuuden rinnalla esiintuotuja Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin kuuluvia julkilausumia komission edustajilta. Lisäksi huomioin kumppanuuteen vaikuttavien kansalaisyhteiskunnan edustajien kesken käydyistä kokouksista esiintuotuja mielipiteitä strategian toimivuudesta. Nämä lausunnot tukevat analyysiä tuomalla esiin kehitysdiskurssissa tehtävää rajanvetoa keskeisissä kehityssaiheissa. Keskityn analyysissäni siihen, kuinka Euroopan unionin kehitysdiskurssi nousee esiin unionin kumppanuussuhteessa Afrikan kanssa ja esiintyykö yhteistyössä diskurssista poikkeavia aiheita.

²⁰² Afrikka-EU-strategia 2007: 1.

5.2.1. Afrikka-EU- kumppanuuden kehitys vuosina 2007–2014

Afrikka-EU-strategia

Vuonna 2007 laaditussa Afrikka-EU-strategiassa määritetään kumppanuuden periaatteet, jotka ovat linjassa Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin kanssa korostamalla kumppanuutta ja yhteisvastuuta. Strategiassa yhteistyön nähdään perustuvan molemminpuoliseen vastuuseen, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokraattisiin ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä oikeuteen kehittyä (artikla 6). ”Oikeus kehittyä” sisältää ymmärryksen kehityksestä asiana, joka voidaan saavuttaa, mutta josta voidaan myös jäädä paitsi. Se ei siis ole jotain sisäsyntyistä, minkä kaikki kansat kykenevät saavuttamaan pelkästään oman toimintansa kautta. Sen sijaan kehitys voidaan estää tai sen saavuttamista voidaan hankaloittaa. Kehityksen näkeminen oikeutena tuo myös mukaan käsityksen vastuusta, jolloin kumppaneiden välisessä sopimuksessa osapuolten ei tule vain pidättäytyä kehityksen estämisestä, mutta heillä on myös vastuu edistää sitä. Kumppanuuden tarkoituksena on edistää ”ihmiskeskeistä” lähestymistapaa, missä kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin ja muiden toimijoiden edustajat niin Euroopasta kuin Afrikasta pääsevät ottamaan osaa päätöksentekoon. Näin edistetään holistista otetta kehitykseen, missä ratkaisuja etsitään kaikilla yhteistyön tasoilla (artikla 8, kohta iv.).

Myös Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa kansalaisyhteiskunnan roolia korostetaan. Komissaari Piebalgsin mukaan kansalaisyhteiskunnan tulisi saada isompi rooli politiikanteossa kansainvälisellä tasolla, sillä he ”[...] muodostavat oleellisen osan jokaista aitoa demokraattista järjestelmää. Heillä on tärkeä rooli pluralismin, osallistavan politiikanteon, ihmisten huolenaiheiden ja avoimen demokratian tukijoina ja vahtikoirina.”²⁰³ Näin kansalaisyhteiskunta muodostuu osaksi pyrkimystä vaikuttaa valtioiden yhteiskunnalliseen rakentumiseen. Kun ne otetaan osaksi kumppanuutta, yhteiskunnan demokraattinen kehitys nähdään annettuna. Kumppanuuteen liittyvissä asiakirjoissa kansalaisyhteiskunnalla tarkoitetaan nimenomaan kansalaisjärjestöjä ja muita vastaavia ei-valtiollisia toimijoita, joihin eivät kuulu yksityissektorin edustajat. Yritysten ja yksityissektorin edustajilla on kuitenkin oma yhteistyöfoorumi, joka toimii kansalaisyhteiskunnan ja huippukokousten rinnalla. Kansalaisyhteiskunnan mukaanotto

²⁰³ Piebalgs 2013c. “[...] [civil society organisations] form a vital part of any truly democratic system. As defenders of and watchdogs for pluralism, inclusive policy-making, people’s concerns and participatory democracy, they have a crucial role to play.” Käännös minun.

strategisen kumppanuuden päätöksentekoon on kuitenkin lähtenyt hitaasti käyntiin, useista julistuksista huolimatta.²⁰⁴ Tässä voidaan pohtia, onko kansalaisyhteiskunnan huomiointi päätöksenteossa jätetty vain retoriikan tasolle ja onko se todella molempien toimijoiden intresseissä.

Afrikka-EU-strategiassa kiinnitetään huomiota myös kumppanuuden haasteisiin. Ensimmäiseksi haasteeksi osapuolten välisessä suhteessa mainitaan ”siirtyminen poisperinteisestä suhteesta ja aidon kumppanuuden luominen, johon sisältyy tasa-arvoisuus sekä yhteisten päämäärien tavoittelu.” Tässä toistuu Euroopan unionin kehitysdiskurssissa esilläoleva pyrkimys luoda kumppanuussuhteita perinteisen auttaja-avunsaaja-mallin sijaan sekä kehitysyhteistyön korostaminen yhteisten intressien tavoitteluna. Lisäksi strategiassa määritettyjä muita haasteita ovat muun muassa oppiminen menneistä onnistumisista ja virheistä, todenmukaisten mielikuvien edistäminen toisesta osapuolesta, yhteisymmärryksen tukeminen eri kansojen ja kulttuurien välillä, ymmärrys Afrikan kyvystä edistää sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edellytyksiä sekä molempien osapuolten huolenaiheiden ja intressien huomiointi (artikla 9, kohdat a-j).²⁰⁵ Näin tuodaan esiin toimijoiden erilainen asema suhteessa toisiinsa, vaikka tarkoitus onkin toimia tasavertaisina kumppaneina.

Todellisuudessa Eurooppa on taloudellisesti vahvempi toimija kuin Afrikan unioni, jonka jäsenmaat kärsivät vakavista kehitysongelmista, konflikteista ja ympäristöongelmista. Historialliset erot ovat johtaneet myös vakiintuneisiin mielikuviin toisesta osapuolesta, jotka osaltaan vaikuttavat kumppanuuden sisältöön. Tämän aiheen toivat esiin myös kansalaisyhteiskunnan edustajat omassa kokouksessaan: ”[v]aikka yhteinen EU-Afrikka-strategia määritetään tasa-arvoisena kumppanuutena, todellisuudessa se on kumppanuus, missä toimijoiden asema on tasavertainen, mutta valta ei.”²⁰⁶ Tasavertainen kumppanuus on kuitenkin molempien osapuolten intresseissä, sillä Afrikka haluaa saada enemmän valtaa oman kehityksensä hallinnassa ja päästä eroon perinteisestä avunsaaja-avunantaja-suhteesta, kun taas Euroopan unioni pyrkii kehityssuhteissaan jakamaan vastuuta kumppanimaille.

²⁰⁴ European Centre for Development Policy Management 2009: 5.

²⁰⁵ Afrikka-EU-strategia 2007: 2–4. ”To move away from a traditional relationship and forge a real partnership characterised by equality and the pursuit of common objectives.” Suomennos minun.

²⁰⁶ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2007: 4. ”[a]lthough the common EU-Africa strategy states that it is a partnership of equals, it actually is a partnership of actors that are equal in status but not in power.” Suomennos minun.

Strategisen kumppanuuden temaattiset aihealueet

Ensimmäinen Afrikka-EU-kumppanuuden toimintasuunnitelma solmittiin vuonna 2007 ja siinä määritettiin yhteistyön strategiset päämäärät vuosille 2008–2010. Kumppanuuden yhteistyöalueita ovat rauha ja turvallisuus; demokraattinen hallinta ja ihmisoikeudet; kauppa, alueellinen integraatio ja infrastruktuuri; vuosituhattavoitteet; energia; ilmastonmuutos; muuttoliike, liikkuvuus ja työllisyys; sekä tiede, tietoyhteiskunta ja avaruus. Infrastruktuurin kehittäminen määritetään kaikki kumppanuuden osa-alueet kattavaksi aiheeksi. Kumppanuuden kerrotaan perustuvan yhteisten intressien edistämiseen ennen kaikkea kansainvälisellä sekä alueellisella tasolla, sillä kumppanuutta hallinnoidaan unionien välisten huippukokousten kautta. Tästä huolimatta muutkin toimijat saavat ottaa osaa yhteistyöhön, mukaan lukien Euroopan ja Afrikan unionien komissiot, neuvostot, sihteeristöt, jäsenvaltiot parlamentit sekä paikallishallinnot ja kansalaisyhteiskunnan edustajat.²⁰⁷ Näin kumppanuudessa pyritään yhdistämään sekä ihmiskeskeinen lähestymistapa että korkean tason huippukokoukset.

Toisen toimintasuunnitelman laatimiseksi vuonna 2010 Tripolissa käydyin kolmannen Afrikka-EU-huippukokouksen teemana oli ”Sijoittaminen, taloudellinen kasvu ja työpaikkojen luominen”. Yleisinä tavoitteina olivat sijoittamista tukevan ympäristön luominen, Afrikan laajan ihmispääoman kehittäminen sekä kestävien, tietoa tuottavien ja kilpailukykyisten talouksien luominen. Kumppanuuden temaattiset aihealueet pysyivät samoina kuin edellisessä toimintasuunnitelmassa sillä erolla, että aihe ”kauppa, alueellinen integraatio ja infrastruktuuri” muutettiin aiheeksi ”alueellinen integraatio, kauppa ja infrastruktuuri” sekä ”ilmastonmuutos” sai lisäyksen ”ilmastonmuutos ja ympäristö”. Lisäksi toisessa toimintasuunnitelmassa ”energia” on siirretty viidenneltä sijalta aihealueen ”ilmastonmuutos ja ympäristö” jälkeen sijalle kuusi.²⁰⁸ Näistä muutoksista huolimatta toimintasuunnitelmassa käsiteltiin samoja aiheita kuin edellisessä suunnitelmassa. Kumppanuuden pääteemat kattavat lähes kaikki politiikan osa-alueet, joten strategiassa pyritään kokonaisvaltaiseen yhteistyöhön. Afrikan unioni ei ole kuitenkaan vastaavassa asemassa kuin Euroopan unioni, jolla on laajemmat valtuudet ohjata poliittista toimintaa alueellaan. Barroson mukaan yhteistyön ei tule kuitenkaan rajoittua perinteisiin

²⁰⁷ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 1.

²⁰⁸ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2011–2013: 1, 3, 5.

kehitysaiheisiin, sillä ”[y]ksikään kehitysmaa ei ole ikinä tullut kehittyneeksi pelkästään kehitysavun kautta.”²⁰⁹

Vuosille 2014–2017 laaditussa etenemissuunnitelmassa temaattiset aihealueet ovat käyneet läpi laajemman uudistuksen kuin kahden ensimmäisen toimintasuunnitelman välillä. Aikaisemmat kahdeksan aihealuetta on järjestetty uudelleen viideksi pääaihealueeksi, jotka ovat rauha ja turvallisuus; demokratia, hyvä hallinta ja ihmisoikeudet; ihmiskeskeinen kehitys; kestävä ja osallistava kehitys ja kasvu sekä alueellinen integraatio; ja lopuksi globaalit ja nousevat aiheet. Ihmiskeskeinen kehitys pitää sisällään osittain aiemmin omiksi temaattisiksi aihealueiksi luetut aiheet tiede, teknologia ja innovaatio; korkeakoulutus; sekä liikkuvuus, muuttoliike ja työllisyys. Kestävä ja osallistava kehitys ja kasvu sekä alueellinen integraatio puolestaan sisältää aiheet sijoittaminen, infrastruktuuri ja alueellinen integraatio sekä maatalous, ruokaturvallisuus ja ruoan turvallisuus. Globaalit ja nousevat aiheet kattavat ilmastonmuutoksen ja ympäristön; vuoden 2015 jälkeisen kehitysagendan; aseiden leviämisen ja liikkumisen; sekä kansainvälisen hallintajärjestelmän uudistuksen. Huippukokouksen teemana oli ”Sijoittaminen ihmisiin, vaurauteen ja rauhaan.”²¹⁰ Strategisen kumppanuuden kattamat aihealueet seuraavat melko tarkasti Euroopan unionin kehitysdiskurssissa painotettuja aiheita. Tripolin julistuksessa vuonna 2010 ohimennen mainittu kestävä ja osallistava kehitys on noussut etenemissuunnitelmassa keskeiselle sijalle.²¹¹ Kaupan aiheet on jätetty asiakirjan otsikoista kokonaan pois, vaikka itse aihe on edelleen vahvasti mukana etenemissuunnitelmassa. Näin kauppa kuitenkin näyttäytyy aiheena, joka tukee isompien päämäärien, kuten kestävän ja osallistavan kehityksen saavuttamista.

Kumppanuuden merkitys globaalissa kontekstissa

*Sen jälkeen, kun tapasimme kolme vuotta sitten, maailma on kohdannut kiihtyvää globalisaatiota sekä ennennäkemättömän rahoitus- ja talouskriisin. Tämä edellyttää Kumppanuudeltamme enemmän reagointikykyä sekä kasvavaa osanottoa kansainvälisen hallintajärjestelmän uudistamiseen, mukaan lukien Afrikan ja EU:n oikeudenmukaisen edustuksen mahdollisuuksien edistäminen.*²¹²

²⁰⁹ Barroso 2010d. ”No developing country ever became a developed country through aid alone.” Käännös minun.

²¹⁰ EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017.

²¹¹ Afrikka-EU-huippukokous 2010: 1. EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 3.

²¹² Afrikka-EU-huippukokous 2010: 1. ”Since we met 3 years ago, the world has undergone an accelerated process of globalisation and faced an unprecedented financial and economic crisis. This requires our Partnership to be more

Tripolin huippukokouksen julistuksessa globalisaatio ja talouskriisi nähdään ilmiöinä, joihin tulisi reagoida paremmin yhteisen kumppanuuden avulla. Tekstissä tähän reagointiin liitetään ilmastonmuutokseen, turvallisuuteen, hyvään hallintaan, vuosituhattavoitteisiin ja ihmisoikeuksiin sisältyviä aiheita, mutta kestävän energian markkinoita lukuun ottamatta kansainväliseen taloudenhoitoon sisältyvät asiat jätetään mainitsematta. Näin ollen kumppanuuden reagointikyky tarkoittaa nimenomaan pyrkimystä sopeutua kansainvälisten markkinoiden aiheuttamiin kriiseihin, joiden nähdään olevan toimijoiden vaikutusvallan ulottumattomissa. Globalisaatio ja talouskriisi yhdistetään myös kasvavaan tarpeeseen parantaa kansainvälistä hallintaa, mutta julistuksessa ei kuitenkaan käsitellä muiden kuin YK:n järjestöjen uudistamista vastaamaan paremmin kansainvälisen yhteisön koostumusta. YK:n järjestöillä on kuitenkin vain rajallinen kyky vaikuttaa kansainvälisten markkinoiden hallintaan, jolloin kansainvälistä hallintaa tulisi uudistaa myös muissa yhteyksissä. Avaamatta jää myös, missä yhteyksissä Euroopan unioni kokee olevansa aliedustettuna kansainvälisessä hallintajärjestelmässä. Euroopan unionin kehitysdiskurssissa esiintyy toistuvasti huoli unionin vaikutusvallan säilyttämisestä uusien talouksien kasvaessa, joten tässä valossa julistuksen tekstistä voidaan tulkita unionin käyttävän Afrikka-EU-kumppanuutta osana oman valtansa vahvistamista kansainvälisellä tasolla.

Strategisen kumppanuuden saavutuksia koottiin yhtenäiseksi julkaisuksi ennen huhtikuussa 2014 kokoontunutta neljättä Afrikka-EU-huippukokousta. Asiakirjan alussa esitetään sekä Afrikan että Euroopan unionin komissioiden puheenjohtajien alkusanat, jotka käsittelevät kumppanuuden nykytilaa. Afrikan unionin komission puheenjohtaja tohtori Nkosazana Dlamini Zuma nostaa kumppanuuden keskeisiksi aiheiksi rauhan ja turvallisuuden tasapainottamisen muiden kehitysaiheiden kanssa, sillä ne ovat ”saman kolikon kaksi puolta”. Lisäksi hänen mielestään on tärkeää huomioida Afrikan unionin instituutioiden ja kapasiteetin vahvistaminen yhtenä yhteistyön päätavoitteena. Zuma toistaa ”maanmiehiensä” vuoden 2007 Lissabonin huippukokouksessa lausumat sanat, joiden mukaan tämän uuden strategisen kumppanuuden tarkoituksena on ”päästä yli perinteisestä avunantaja-avunsaaja-suhteesta ja rakentaa toimintaamme yhteisille arvoille ja tavoitteille [...] Me olemme päättäväisiä antamaan tälle uudelle strategiselle kumppanuudelle tarvittavat keinot ja instrumentit, jotka auttavat toteuttamaan yhteisen

responsive and to take an increasing part in the reform of the global governance system, including availing wider opportunity for Africa and the EU to be fairly represented.” Käännös minun.

strategian ja toimintasuunnitelman [...]”²¹³ Lausunnosta saa kuvan, että strategisen kumppanuuden alkuperäiset tavoitteet ovat vielä täyttämättä, mistä johtuen ne on nostettava uudelleen esiin. Zuman puhe korostaa tarvetta sekä vahvistaa Afrikan unionin toimintakykyä että asemaa suhteessa Euroopan unioniin. Tavoitteena tulisi olla Afrikan kyvyn parantaminen hallinnoida omaa aluettaan ja kehitystään, mihin alue väistämättä tarvitsee tukea.

Myös Euroopan komission puheenjohtaja Jose-Manuel Barroso puhuu alkusanoissaan rauhasta ja turvallisuudesta keskeisinä strategisen kumppanuuden aiheina, mutta hän korostaa kumppanuuden merkitystä ennen kaikkea globaaleihin haasteisiin vastaamisessa. Lisäksi Barroso tuo esiin Afrikan taloudellisen potentiaalin: ”Eurooppa on edelleen vahvasti sitoutunut Afrikan valtioiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen ja jatkaa kasvun edistämistä lisääntyvän kaupan ja sijoitusten kautta. Afrikan potentiaali taloudellisille operaatioille on todellakin valtava.”²¹⁴ Näin Barroson puheessa näkökulma on kansainvälisellä tasolla, missä käydään kauppaa ja päätetään tulevasta kehitysagendasta. Euroopan unioni on jo kunnostautunut globaalina toimijana, jolle kansainvälisen tason hallinta on osa ulkopolitiikkaa. Kumppanuus Afrikan kanssa on osa tätä globaalia hallintaa, jota unioni pyrkii ulkosuhteissaan edistämään. Komissioiden puheenjohtajien rinnakkaiset puheenvuorot luovat kuvaa kumppanuudesta, missä yhteisen diskurssin taustalla vaikuttavat eri tasoilla olevat intressit. Nämä intressit eivät välttämättä ole keskenään ristiriitaisia, mutta ne saattavat vaikuttaa siihen, mitä aiheita kumppanuudessa pyritään painottamaan.

5.2.2. Toimintasuunnitelmien kehitysaieheet

Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan kasvu

Ensimmäiseen strategisen kumppanuuden temaattiseen aihekokonaisuuteen ”rauha ja turvallisuus” sisältyy tavoitteita keskinäisen dialogin ja rahoituksen parantamisesta sekä Afrikan omien turvallisuusorganisaatioiden tukemisesta. Dialogin tavoitteena on muodostaa Afrikalle ja

²¹³ Afrikka-EU kumppanuus 2014: 4. “[...] overcoming the traditional donor-recipient relationship and building on common values and goals in our pursuit [...] We are determined to give this new strategic partnership the necessary means and instruments that will enable it to fulfil the Joint Strategy and the Action Plan [...]” Käännös minun.

²¹⁴ Afrikka-EU kumppanuus 2014: 5. ”Europe remains strongly committed to the economic and social development of African countries and will continue to promote growth through increased trade and investment. Africa’s potential for economic operations is indeed immense.” Käännös minun.

Euroopan unionille yhteinen näkemys ja lähestymistapa rauhaan ja turvallisuuteen vaikuttaviin aiheisiin. Tätä kautta toimijoiden välisen yhteistyön odotetaan vahvistuvan, jolloin ne kykenevät yhteisen kannanmuodostuksen kautta saavuttamaan painoarvoa myös kansainvälisellä tasolla.²¹⁵ Nämä aiheet ovat todella keskeisiä konflikteista kärsivälle Afrikalle, mutta myös hallitsemattomia pakolaisvirtoja ja terrorismin leviämistä kammoavalle Euroopan unionille. Toisessa toimintasuunnitelmassa ilmastonmuutos mainittiin yhtenä rauhaan ja turvallisuuteen vaikuttavana tekijänä, muutoksena ensimmäiseen toimintasuunnitelmaan, missä ilmastonmuutosta ei tässä yhteydessä käsitellä.²¹⁶ Näin ilmastonmuutoksen laajat ja kokonaisvaltaiset vaikutukset esitetään selkeämmin eri aihealueisiin vaikuttavana läpileikkaavana ilmiönä.

Vuosille 2014–2017 laaditussa etenemissuunnitelmassa korostetaan erityisesti naisten ja lasten ihmisoikeuksien merkitystä rauhaa ja turvallisuutta edistettäessä. Samoin toinen temaattinen aihealue sisältää aiempaa selkeämmin viitteitä ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan, mikä kuvastaa samaa kehitystä myös Euroopan unionin kehitysdiskurssissa.²¹⁷ Toinen temaattinen kokonaisuus Afrikka-EU-kumppanuudessa on ”demokraattinen hallinta ja ihmisoikeudet.” Aiheiden nähdään edustavan molempien osapuolten perusarvoja, mistä johtuen tavoitteena on dialogi ja yhteistyö näiden arvojen edistämisessä myös kansainvälisellä tasolla. ”Demokraattinen hallinta” tarkoittaa käytännössä samaa kuin Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa käytettävä ”hyvä hallinta”, sillä siihen liitetään ajatuksia oikeusvaltioperiaatteesta, luonnonvarojen hallinnasta, korruptionvastaisuudesta, julkisten varojen vastuullisesta käytöstä sekä instituutioiden kehittämisestä.²¹⁸ Etenemissuunnitelmassa tässä aihealueessa demokratia ja hyvä hallinta onkin erotettu toisistaan erillisiksi termeiksi. Etenemissuunnitelmassa aihealueen päivitetty otsikko on ”Demokratia, hyvä hallinta ja ihmisoikeudet”, joihin kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet sekä kansalais- ja poliittiset oikeudet.²¹⁹ Näin aihealue on jätetty avoimemmaksi määrittelylle korostaen oikeuksien merkitystä, mikä kuvastaa samansuuntaista kehitystä Euroopan kehityspoliittisen diskurssin kanssa.

Afrikka-EU-strategian toimintasuunnitelmissa pyritään edistämään yhteistyötä ”kulttuuristen hyödykkeiden”²²⁰ suojelussa ja edistämisessä. Tavoitteena on parantaa kulttuurisen ilmaisun ja

²¹⁵ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 2, 6, 2011–2013: 15–16.

²¹⁶ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2011–2013: 2, 18.

²¹⁷ EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 3.

²¹⁸ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 10–11, 2011–2013: 21.

²¹⁹ EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 3.

²²⁰ ”cultural goods”, käänös minun.

kulttuurierojen positiivisia vaikutuksia sekä kulttuurien välistä dialogia. Lisäksi kulttuureihin liittyviä esineitä pyritään suojelemaan ja niiden laitonta kauppaa rajoittamaan.²²¹ Euroopan unionin kehitysdiskurssissa kulttuurien merkitykseen liittyviä aiheita ei käsitellä, vaikka unionin identiteetti pohjaakin monikulttuurisuuden periaatteelle. Näiden aiheiden esiintyminen Afrikka-EU-kumppanuudessa viittaakin Afrikan intresseihin sisällyttää nämä aiheet strategiseen kumppanuuteen. Taustalla saattavat vaikuttaa pelko alkuperäisten kulttuurien aseman heikentymisestä kasvavan yhteistyön ja globalisaation vuoksi sekä tarve tuoda esiin omaa identiteettiä. Näiden aiheiden sivuuttaminen Euroopan unionin kehitysdiskurssissa heikentää kulttuureille ja kulttuuristen erojen merkitykselle annettavaa painoarvoa Euroopassa, vaikka näillä eroilla on suuri merkitys konflikteissa, kehityksessä ja yhteistyön rakentamisessa. Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa ohitetaan kulttuurien erot ja keskitytään korostamaan Euroopan ja Afrikan jaettuja arvoja ja intressejä, millä luodaan mielikuvaa yhtenäisestä toimijasta kansainvälisellä tasolla. Vaikka haasteita onkin, unionissa huomio kiinnitetään naapuruuden ja jaettujen ongelmien merkitykseen yhteistyön perusteluna.²²² Näin ohitetaan myös mahdollinen keskustelu eriävistä näkemyksistä yhteiskunnan ja talouden rakentumisessa. Afrikka-EU-kumppanuudessa näitä eroja kuitenkin tuodaan jossain määrin esiin viittaamalla yhteistyön haasteisiin sekä kulttuuristen aiheiden merkitykseen.

Kaupan aiheet muodostavat Afrikka-EU-kumppanuudessa kolmannen temaattisen aihealueen, mutta käsittelen sitä myöhemmin. Sen sijaan neljäs aihealue on vuosituhattavoitteiden saavuttaminen, missä erityinen painotus annetaan ruokaturvallisuudelle, terveydelle ja koulutukselle, mutta tavoitteena on edistää kaikkia vuosituhattavoitteita tarpeiden mukaan. Toisessa toimintasuunnitelmassa korostetaan lisäksi naisten asemaa, veden saatavuutta sekä vammaisten oikeuksia.²²³ Vuosien 2014–2017 etenemissuunnitelmassa vuosituhattavoitteita ei käsitellä enää omana aihealueenaan, sen sijaan huomio kiinnitetään tulevaan kansainvälisen kehitysagendan suunnitteluun. Etenemissuunnitelmassa keskitytään kuitenkin Afrikan ruokaturvallisuuden parantamiseen sekä maataloustuotteiden kaupan avaamiseen. Tähän sisältyy maataloustuotannon tehokkuuden parantaminen sekä Afrikan tukeminen kansainvälisten standardien täyttämiseksi.²²⁴ Tässä yhteydessä ei kuitenkaan puhuta reilusta kaupasta tai

²²¹ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 14, 2011–2013: 24.

²²² Barroso 2013d, 2013e.

²²³ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 20–28, 2011–2013: 37–43.

²²⁴ EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 10, 13.

maailmanmarkkinoiden kysynnän vaikutuksista Afrikan maataloustuotannon yksipuolistumiseen. Nämä ovat kuitenkin aiheita, jotka vaikuttavat Afrikan maataloustuotannon haavoittuvuuteen maailmanmarkkinoilla. Kauppaa avatessa ulkomainen kysyntä vaikuttaa viljelyn kannattavuuteen, jolloin rahakasvien, kuten biopolttoaineiden, viljely on kannattavampaa. Tämä puolestaan vaikuttaa paikalliseen ruokaturvallisuuteen. Vuoden 2007 Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunnan kokouksessa esitettiin huoli ruokaturvallisuuden toteutumisesta kauppaa avattaessa ja vaadittiin, että oikeus ruokaan ja Afrikan omavaraisuus tulisivat olla kumppanuuden sitovia periaatteita. Näin Afrikan valtioilla olisi oikeus suojella ruokatuotantoaan kansainvälisten markkinoiden sitä uhatessa. Kansalaisyhteiskunnan edustajat muistuttavat myös kehityspolitiikan johdonmukaisuuden varmistamisesta muiden politiikanalojen kanssa, sillä esimerkiksi maatalous- ja energiapolitiikalla on vaikutuksia biopolttoaineiden viljelyyn ja maan kaappaamiseen Afrikassa, mikä puolestaan vaikeuttaa ruokaturvallisuutta.²²⁵ Kehitysdiskurssissa nämä kansalaisyhteiskunnan edustajien ajamat intressit eivät kuitenkaan esiinny.

Yhteisinä haasteina ilmastonmuutos ja kestävä energia sekä muuttoliike

Energiaturvallisuus, energian saatavuus sekä ilmastonmuutos muodostavat lähtökohdan Euroopan ja Afrikan väliselle energiayhteistyölle. Tavoitteena on dialogin ja yhteistyön avulla saavuttaa molempien intressejä hyödyttävä lähestymistapa energian kulutukseen, mukaan lukien uusiutuvan energian edistäminen, energiatehokkuus, energialähteiden hallinnan parantaminen sekä ilmastonmuutoksen valtavirtaistaminen kehitysyhteistyöhön. Energiaa käsitellään Afrikka-EU-kumppanuudessa omana temaattisena aihealueenaan. Ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa yhteistyö energia-alalla keskittyy pääasiassa parantamaan Afrikan kykyä hallinnoida energian tuotantoa sekä saatavuutta mantereen sisällä. Toisessa toimintasuunnitelmassa sekä vuosien 2014–2017 etenemissuunnitelmassa sen sijaan näiden aiheiden rinnalle nousevat myös Euroopan unionin intressit energian saamisessa, mistä johtuen Afrikan ja Euroopan välisiä energiamarkkinoita pyritään vahvistamaan.²²⁶ Kansalaisyhteiskunnan edustajat vaativatkin, että energiayhteistyön päämääränä ei tulisi ”olla vain keino helpottaa Euroopan pääsyä uusiutuvaan

²²⁵ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2010: 2–3.

²²⁶ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 29–31, 2011–2013: 55–60, EU-Afrikka etenemissuunnitelma 2014–2017: 8.

energiaan Afrikassa, vaan ennemmin tarjota Afrikan kansoille kestävää ja kohtuuhintaista energiaa [...].”²²⁷ Euroopan unioni ja Afrikka ovat perustaneet vuonna 2010 myös erillisen Afrikka-EU uusiutuvan energian yhteistyöohjelman. Barroson mukaan ”[o]ttaen huomioon valtavat kilpailukykyiset uusiutuvan energian resurssit kehittyvissä maissa, ja erityisesti Afrikassa, ne tarjoavat valtavan mahdollisuuden kehitysmaille, mutta myös Euroopan unionille.”²²⁸ Kestävällä energialla on kasvava merkitys niin Euroopan unionin ulkosuhteissa kuin sen kehityspoliittisessa diskurssissa. Kestävä energia toimii osana Eurooppa 2020 -strategiaa sekä käsitystä kestävästä ja osallistavasta kasvusta. Näin kestävä energian käsitteessä yhdistyvät laajemmat teemat unionin kehityspoliittisesta diskurssista, missä kehityksen ja kasvun tavoitteet laajenevat koskemaan kehitysmaiden lisäksi myös Euroopan unionin sisäistä toimintaa.

Ilmastonmuutos ja ympäristö ovat keskeisiä aiheita Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa ja ne muodostavat myös oman temaattisen aihealueen Afrikka-EU-kumppanuudessa. Tavoitteena on muodostaa yhteinen agenda ilmastonmuutokseen liittyvästä sääntelystä ja yhteistyöstä sekä toimia etenevää luonnon rappeutumista ja kuivuutta vastaan. Yhteisten näkemysten laatiminen edesauttaa myös yhtenäistä toimintaa ilmastonmuutokseen liittyvässä kansainvälisessä dialogissa. Osapuolet laativat toimintasuunnitelmien välissä myös erillisen julkilausuman ilmastonmuutoksesta, missä päätettiin muun muassa edistää Afrikan kykyä vastata ilmastonmuutokseen ja hyötyä päästökaupasta, parantaa vesivarastojen ja maankäytön hallintaa maataloudessa sekä taistella aavikoitumista ja metsien tuhoutumista vastaan.²²⁹ Yhteisten näkemysten laatiminen yhdistää Afrikan ja Euroopan unionin yhtenäiseksi toimijaksi kansainvälisellä tasolla. Euroopan unioni haluaa näyttäytyä edelläkävijänä ilmastonmuutokseen liittyvässä sääntelyssä ja yhteisten julkilausumien laatiminen Afrikan kanssa lisää unionin kehityspoliittisen diskurssin merkitystä myös kansainvälistä kehitysaktsendaa laadittaessa.

Toisessa toimintasuunnitelmassa tuodaan esiin taloudellisen ja teknisen yhteistyön edistäminen ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja katastrofituhojen vähentämisessä, Afrikan neuvottelukyvyn parantaminen kansainvälisissä neuvotteluissa sekä luonnon monimuotoisuuden

²²⁷ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2010: 4. “[...] a means to facilitate Europe’s access to renewable energy in Africa only, but rather provide African peoples with sustainable and affordable energy areas [...]” Käännös minun.

²²⁸ Barroso 2012e. ”Given the enormous competitive renewable energy resources available in much of the developing world, and Africa in particular, this represents a huge opportunity, for the developing world and also for the European Union.” Käännös minun.

²²⁹ Afrikka-EU-kumppanuus 2008.

suojelu.²³⁰ Afrikka ei kykene selviämään ilmastonmuutoksen tuomista haasteista itsenäisesti eikä sillä ole tarpeeksi valtaa kansainvälisellä tasolla vaikuttaa ilmastonmuutoksen torjumiseen. Tässä yhteydessä yhteistyöstä ja yhteisistä näkemyksistä puhuminen asettaa kumppanuuden kuitenkin melko heikkoon asemaan, sillä ilmastonmuutoksessa on kyse ihmisiä ja kehitystä tuhoavasta katastrofista. Kansalaisyhteiskunnan edustajat huomauttavatkin, että Euroopan unionilla tulisi olla vastuu rahoittaa Afrikan mukautumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, sillä ne kärsivät eniten tästä muutoksesta, johon ovat vähiten vaikuttaneet.²³¹ Vastuusta puhuminen toisikin kumppanuudelle enemmän painoarvoa ja ottaisi paremmin huomioon vallitsevan tilanteen vakavuuden. Vuosien 2014–2017 etenemissuunnitelmassa Rio+20 prosessin vaikutus Afrikka-EU-kumppanuuteen tulee selkeästi esiin. Euroopan unionin kehitysdiskurssiinkin tulleet käsitteet osallistavasta ja vihreästä taloudesta sekä kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta näkyvät myös unionin suhteessa Afrikkaan:

*Rio+20 mukaillen Afrikka ja EU tulevat edistämään talouksiensa muuttumista entistä osallistavimmiksi ja vihreiksi. Aloitteet tukevat vähähiilistä ja resurssitehokasta kasvua, mihin sisältyy kestävä kulutus ja tuotanto, vihreä innovaatio ja yrityskehitys, energian, kemikaalien ja jätteen hyvä hallinta sekä ympäristöystävällisten ja energiatehokkaiden teknologioiden kehitys ja käyttö.*²³²

Toimintasuunnitelmien seitsemäs temaattinen aihealue on muuttoliike, liikkuvuus ja työllisyys. Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa muuttoliikkeiden käsittely on eriytetty vuoden 2011 muuttoliikkeiden hallintaa käsittelevään tiedonantoon, mutta unionin kehityspoliittikkaa käsittelevissä asiakirjoissa aihe on jätetty vähälle huomiolle. Afrikka-EU-toimintasuunnitelmissa tavoitteena on edistää molempien osapuolten intressejä liikkuvuuden hallinnassa ja työllisyyden parantamisessa. Vapaata liikkuvuutta pyritään edistämään mannerten sisällä, mutta mannerten välistä liikkuvuutta pyritään hallitsemaan Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia mukaillen. Toisessa toimintasuunnitelmassa todetaan, että muuttoliikkeen hallinta on edelleen pitkälti yksittäisten valtioiden toiminnan varassa, mistä johtuen osapuolten välistä kommunikaatiota ja toimintaa on entisestään parannettava. Muuttoliikkeeseen vaikuttaviin syihin pyritään vaikuttamaan ja maahanmuuttajien oikeuksia vahvistamaan. Muuttoliikkeen positiivisia

²³⁰ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 32–35, 2011–2013: 46–54.

²³¹ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2010: 4.

²³² EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 12. "Following Rio+20, Africa and the EU will promote the transformation of their economies to become increasingly inclusive and green. Initiatives will support a low-carbon and resource-efficient growth through sustainable consumption and production patterns, green innovation and business development and sound management of energy, chemicals and waste as well as development and extended use of environmentally friendly and energy efficient technologies." Käännös minun.

vaikutuksia kehitykseen pyritään myös parantamaan tukemalla rahälähetysten kannattavuutta alueiden ja valtioiden välillä.²³³ Muuttoliikkeitä käsitellään Afrikka-EU-kumppanuudessa enemmän kuin Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa, mikä viittaa Afrikan intresseihin sisällyttää nämä aiheet strategiseen kumppanuuteen.

Muuttoliikkeitten hallinta liittyy olennaisesti käsitykseen ihmisistä valtioiden kansalaisina. Ihmisellä on oikeus oleskella vain oman valtionsa alueella ja siirtyminen toiseen valtioon vaatii perusteluiksi hätätilaa tai muuta hyväksyttävää syytä. Koska Afrikan alueellista integraatiota pyritään tukemaan samankaltaiseksi kuin Euroopassa, Afrikan sisäinen liikkuvuus nähdään hyväksyttävämpänä kuin muuttoliikkeet Afrikan ja Euroopan välillä. Vaikka työllisyys nähdään osatekijänä muuttoliikkeiden syntyyn, asiakirjassa ei muodosteta yhteyksiä Afrikan työttömyyden ja Euroopan unionin työvoiman tarpeen välille. Näin diskurssissa keskitytään muuttoliikkeisiin hallinnoitavana ongelmana ja liikkuvuuden määrittäminen ihmisoikeudeksi rajataan pois. Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunnan sisällä muuttoliikkeeseen suhtaudutaan avoimemmin. Kansalaisyhteiskunnan edustajien ehdotuksen mukaan liikkuvuus tulisi nähdä jokaisen laillisena oikeutena, eikä pelkästään keinona saavuttaa taloudellisia, poliittisia tai sosiaalisia hyötyjä.²³⁴

Toimintasuunnitelmien kahdeksas ja viimeinen temaattinen osa-alue on tiede, tietoyhteiskunta ja avaruus. Tavoitteena on kehittää Afrikkaan osallistavaa tietoyhteiskuntaa sekä tukea näin Afrikan kykyä vastata globaaleihin haasteisiin ja ottaa osaa nopeasti kehittyviin maailmanmarkkinoihin. Tämän nähdään toimivan osana sosio-taloudellista kasvua ja kestäväää kehitystä. Avaruuteen sijoittuvilla teknologioilla puolestaan kyetään kehittämään kommunikaatiota, liikkuvuutta sekä tarkkailemaan ympäristöön, ilmastonmuutokseen sekä turvallisuuteen liittyviä aiheita.²³⁵ Teknologian ja tieteen kehittyminen nähdään osana muuta yhteiskunnallista kehitystä, mutta se yhdistetään kuitenkin kykyyn osallistua kansainvälisille markkinoille. Afrikalla on potentiaalia harpata joidenkin kehitysvaiheiden yli siirtymällä suoraan viimeisimpään teknologiaan, jos vain tätä kehitystä tuetaan tarpeeksi. Käsittelen kaupan ja markkinoiden merkitystä Afrikka-EU-kumppanuudessa tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

²³³ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 36–37, 2011–2013: 61–62.

²³⁴ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2007: 9, 2010: 4, 2013: 2.

²³⁵ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 42–46, 2011–2013: 67–74

5.2.3. Kauppa ja kehitys

EPA-sopimukset taloudellisten suhteiden kulmakivenä

Afriikka-EU-strategian kolmannessa temaattisessa aihekokonaisuudessa käsitellään kauppaa, integraatiota sekä infrastruktuuria. Vapaa kauppa ja taloudellinen integraatio nähdään merkittävinä kehitykseen, talouskasvuun ja köyhyyden poistamiseen vaikuttavina tekijöinä. Tavoitteena on poistaa kaikki esteet markkinoille pääsyyn sekä kehittää yhtenevää säädöstelyä. Koska Euroopan unioni on näissä aiheissa edelläkävijä, se pyrkii jakamaan tietoaan ja kokemuksiaan tukiessaan Afrikan tavoitteita taloudellisessa ja poliittisessa yhdentymisessä.²³⁶ Näin Afriikka-EU-kumppanuudessa toistetaan samoja aiheita kuin Euroopan unionin kehitysdiskurssissa. Afrikalla nähdään olevan paljon potentiaalia talouskasvuun ja Barroson mukaan tästä potentiaalista kyetään hyötymään vain ”yhdistämällä” Afrikan tulevaisuus maailmantalouteen.” Hän kuitenkin vakuuttaa, että Afrikan kasvun tulisi hyödyttää ennen kaikkea itse Afrikkaa ja kaikkein köyhimpiä.²³⁷

*Huippukokous sopi poliittisen dialogin aloittamisesta asianmukaisella tasolla ratkaisujen löytämiseksi yhteisiin huolenaiheisiin taloudellisista kumppanuussopimuksista (EPA-sopimukset) sekä näkökulmien ja tiedon vaihtamisesta EU-Afriikka-kauppasopimusten vaikutuksista ja kehitysulottuvuudesta Afrikan talouksille.*²³⁸

Ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa EPA-sopimuksiin viitattiin vain strategista kumppanuutta tukevinä sopimuksina, mutta uuden toimintasuunnitelman suunnittelussa kauppaneuvotteluissa vastaan tulleet vaikeudet oli huomioitava. Tekstistä käy ilmi, että vaikeuksien takana ovat erimielisyydet kauppasopimusten vaikutuksista kehitykseen. EPA-sopimuksista ei kuitenkaan olla valmiita luopumaan, vaan neuvottelut pyritään saattamaan loppuun ”dialogin” ja ”näkökulmien ja tiedon vaihtamisen” avulla. Tekstissä ei avata, mikä on ”asianmukainen taso” dialogin käymiselle, kun dialogi kauppaneuvotteluissa ei ilmeisesti ole riittänyt. EPA-neuvotteluita ei kuitenkaan olla tuomassa Afriikka-EU-kumppanuuden sisälle, joten jää epäselväksi, käydäänkö dialogia ja kauppaneuvotteluita eri foorumeilla ja otetaanko kansalaisyhteiskunnan edustajia mukaan. Toisen

²³⁶ Afriikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 16, 2011–2013: 3.

²³⁷ Barroso 2011a.

²³⁸ Afriikka-EU-toimintasuunnitelma 2011–2013: 3. ”The Summit agreed to engage in political dialogue at the appropriate level with a view to finding solutions to common concerns on Economic Partnership Agreements (EPAs) as well as to exchange views and information on the development dimension and the impact on African economies of EU-Africa trade agreements.” Käännös minun.

toimintasuunnitelman tekstissä EPA-sopimuksia ei juuri mainita talousaiheista puhuttaessa, paitsi Afrikan integraatiota tukevana osatekijänä.²³⁹ Näin kauppasopimukset rajataan ulos kehitysdiskurssista ja ne näyttäytyvät poliittisesti neutraalina yhteistyöalueena.

Ennen Lissabonin huippukokousta vuonna 2007 järjestetyssä Afrikan ja Euroopan kansalaisyhteiskunnan edustajien kokouksessa kaupan aiheisiin keskittynyt työryhmä ilmaisi huolensa useiden kaupan ja sijoittamiseen liittyvien neuvottelujen käymisestä Afrikka-EU-strategian ulkopuolella sekä EPA-sopimusten vaikutuksista kehitykseen ja Afrikan valtioiden itsemääräämisoikeuteen. Työryhmä ehdotti, että EPA-sopimuksia ei tulisi käyttää välineenä integraation ja kestävän kehityksen edistämiseen Afrikassa eikä kauppa-avustusta käsiteltäisi kehitysapuna.²⁴⁰ EPA-neuvottelut ovat kuitenkin jatkuneet tästä huolimatta ja Euroopan unioni on painostanut Afrikan valtiota sopimuksen saavuttamisessa lopettamalla neuvotteluihin liittyvän väliaikaisen markkinoillepääsyn. Barroson mukaan ”EPA-neuvotteluiden loppuunsaattaminen loisi vakaamman ja ennustettavamman yritys ympäristön ja näin ollen mahdollisuudet kaupalle ja investoinneille moninkertaistuisivat tilanteessa, joka hyödyttäisi molempia osapuolia.”²⁴¹ Edelleen ei käsitellä syitä siihen, miksi näitä neuvotteluita ei saada päätökseen, vaikka ne Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin mukaan toisivat mukanaan pelkkää kasvua ja vaurautta kaikille osapuolille. Diskurssissa huomioidaan siis kauppasopimusten myönteiset vaikutukset kehitykseen, mutta neuvotteluiden ongelmista vaietaan. Näin Euroopan unioni luo kuvaa kaupan ja kehityksen positiivisesta yhteydestä annettuna, eikä tuon yhteyden kyseenalaistamiselle anneta tilaa.

Vuosien 2014–2017 etenemissuunnitelmassa kauppaa ei enää mainita puhuttaessa kumppanuuden päätavoitteista, sen sijaan alueellisen integraation ja infrastruktuurin lisäksi puhutaan kestävän ja osallistavan kehityksen ja kasvun tavoittelusta Euroopan unionin kehitysdiskurssin mukaisesti. Talouskasvu nähdään kuitenkin keskeisenä osana kehitystä ja kauppa on edelleen merkittävä osa tätä prosessia. Kaupan avaamista ja helpottamista pyritään tukemaan oikeudenmukaisesti ja Euroopan unioni tukee Afrikan valtioiden liittymistä Maailman

²³⁹ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2011–2013: 26–29.

²⁴⁰ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2007: 2.

²⁴¹ Barroso 2013e. “[...] concluding the Economic and Partnership Agreements would create a more stable and predictable business environment, thus multiplying the opportunities for trade and investment in what should be a win-win situation.” Käännös minun.

kauppajärjestöön. EPA-sopimukset nähdään oleellisena osana tätä prosessia sekä Afrikan taloudellista integraatiota.²⁴²

*[...] molempien osapuolten tulee jatkaa EPA-neuvotteluita käyttämällä kaikki mahdollisuudet saavuttaa tyydyttävä lopputulos kehitystä edistävästä ja Maailman kauppajärjestön kanssa yhteensopivista EPA-sopimuksista, jotka edistävät Afrikan integraatiota, taloudellista muutosta sekä teollistumista ja takaavat valtioiden vaurauden molempien osapuolten hyödyksi. On tärkeää, että Afrikka ja Eurooppa kehittävät kansainvälisesti kilpailukykyisiä tuotannonaloja, jotka kykenevät selviytymään nykypäivän globaaleilla markkinoilla ja tukevat kestävästä kehitystä. EPA-sopimukset tulisi jäsentää takaamaan kaupan laajeneminen ja tukemaan Afrikan alueellisen kaupan kasvua.*²⁴³

EPA-sopimuksille ei vielä nähdä vaihtoehtoja, vaan neuvottelujen on johdettava sopimuksiin. Toisaalta sopimusten on oltava yhteensopivia kansainvälisten sääntöjen kanssa ja lisätä kauppaa, toisaalta niiden tulisi edistää kestävästä kehitystä ja vaurautta kaikille. Nämä tavoitteet luetellaan ongelmattomasti yhteensopivina, mutta huomiota ei kiinnitetä siihen, miksi neuvotteluja ei kuitenkaan saada päätökseen. Jos nämä aiheet olisivat toisiaan tukevia sekä EPA-sopimuksilla saavutettavissa, neuvotteluiden loppuun saattaminen olisi luultavasti kaikkien osapuolten edun mukaista.

Euroopan unionin kehitysdiskurssissa sekä Afrikka-EU-kumppanuudessa korostetaan ihmisläheisyyttä ja kansalaisyhteiskunnan mukaanottoa poliittiseen dialogiin. Kansalaisyhteiskunnan pääsy osallistumaan kauppaa koskevaan päätöksentekoon on kuitenkin ollut rajallista johtuen aiheiden ”herkkyydestä” sekä ”[...] joidenkin niin Afrikan kuin Euroopan jäsenvaltioiden vaikeuksista käydä avointa neuvottelua kansalaisyhteiskunnan ollessa läsnä.”²⁴⁴ Ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa kansalaisyhteiskunnalla nähdään olevan rooli niin Afrikan integraatioon, säädösten ja standardien kehittämiseen kuin infrastruktuuriinkin liittyvässä toiminnassa. Kaikissa näissä yhteistyön osa-alueissa toimijoiden osallistuminen jätetään muutenkin avoimeksi kaikille kiinnostuneille toimijoille. Sen sijaan toisen toimintasuunnitelman

²⁴² EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 7.

²⁴³ EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 7. ”[...] both parties should continue negotiations on EPAs by exploiting all possibilities to reach a satisfactory conclusion of development-oriented and WTO-compatible EPAs that promote African integration, economic transformation and industrialization and ensure the prosperity of nations to the benefit of both continents. It is important that Africa and Europe develop globally competitive industries that can succeed in today's global markets and contribute to sustainable development. EPAs should be structured to ensure that our trade expands and that it supports growth of intra-regional trade in Africa.” Käännös minun.

²⁴⁴ European Centre for Development Policy Management 2009: 5. ”[...] the uneasiness of few member states from both sides to have an open debate in the presence of civil society.” Käännös minun.

kaupan ja integraation temaattisessa kokonaisuudessa kansalaisyhteiskuntaa ei mainita toimijana muussa yhteydessä kuin raaka-aineiden hallintaan liittyvässä kohdassa.²⁴⁵ Näin muun muassa alueellinen integraatio, tulli- ja kauppasäädösten helpottaminen, maatalouden tukeminen sekä teollisuuden kehittäminen määritetään kansalaisyhteiskunnan yläpuolella tapahtuvan päätöksenteon piiriin. Euroopan unionin kehitysdiskurssissa kansalaisyhteiskunnan roolia korostetaan, joten sen jättäminen pois Afrikka-EU-kumppanuuden taloudellisilta osa-alueilta näyttäytyy poikkeavana. Näin talous näyttäytyy aiheena, jota ei avata yleiselle kehityspoliittiselle keskustelulle. Muiden temaattisten kokonaisuuksien yhteistyöalueilla kansalaisyhteiskunta on kuitenkin lähes poikkeuksetta sisällytetty keskeiseksi toimijaksi. Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunnan mukaan EPA-sopimuksia tulisi käsitellä osana strategista kumppanuutta. Kansalaisyhteiskunnan roolia korostettiin strategisen kumppanuuden sekä EPA-sopimusten valvomisessa, jotta ne todella edistäisivät tasa-arvoista kumppanuutta ja köyhyyden vähentämistä.²⁴⁶ Kehityspoliittisessa diskurssissa kansalaisyhteiskunnan edustajilla tulisi siis olla rooli kauppasopimusten kehitysvaikutuksista käytävissä keskusteluissa.

Globaalin hallinnan edistäminen Afrikka-EU-suhteissa

Ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa taloudellisiin aiheisiin liittyvä säädösten yhdenmukaistaminen keskittyy Afrikan sisäiseen integraatioon, niin Euroopan unionin kuin Afrikan valtioiden markkinoillepääsyaatimusten (erityisesti terveys- ja kasvinsuojelutoimien kohdalla) täyttämiseen sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön helpottamiseen.²⁴⁷ Vaikka tekstissä ”yhdenmukaistaminen” voi tarkoittaa molempien osapuolten tekemiä muutoksia, todellisuudessa suurin osa muutoksista koskee Afrikan valtioiden säätelyn mukauttamista yhteensopiviksi Eurooppalaisten ja kansainvälisten säädösten kanssa. Toisessa toimintasuunnitelmassa kiinnitetään huomiota näiden aiheiden lisäksi tulli- ja kauppasäädösten yhdenmukaistamiseen kansainvälisesti sovittujen standardien kanssa, pienten ja keskisuurten yritysten toimintaympäristön parantamiseen, raaka-ainetuotannon hallinnan kehittämiseen sekä yritysten yhteiskuntavastuun edistämiseen.²⁴⁸ Nämä aiheet kattavat valtioiden sisäiseen säädösvaltaan

²⁴⁵ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 17–19, 2011–2013: 26–34.

²⁴⁶ Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2007: 3, 2013: 3.

²⁴⁷ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2008–2010: 17–19.

²⁴⁸ Afrikka-EU-toimintasuunnitelma 2011–2013: 2

kuuluvia aiheita ja alueellisen säädöstelyn kehittämistä sekä Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa globaalin hallinnan tavoitteeseen liittyvää kansainvälisten säädösten yhdenmukaistamista. Barroso puhuu Euro-Afrikkalaisen talousalueen luomisesta, joka edistäisi molempien osapuolten kasvua.²⁴⁹

Etenemissuunnitelmassa kiinnitetään huomiota kansainvälisten verotusaiheiden selkiyttämiseen valtiollisen verotulon takaamiseksi ja laittomien rahavirtojen hyydyttämiseksi. Tavoitteena on myös tukea reilua verokilpailua.²⁵⁰ Nämä aiheet ovat tulleet ajankohtaisiksi Euroopassa erityisesti talouskriisin alkamisen jälkeen, kun julkisen talouden hoito ja kansainvälisten toimijoiden vastuuttomuus on joutunut tarkkailun alle. Verotuksen kansainvälisen hallinnan merkitys onkin suuri erityisesti Euroopan unionille, joka menettää vuosittain yli triljoona euroa verotuloina veroparatiiseihin siirtyneiden yritysten mukana ja joka joutuu kilpailemaan kansainvälisillä markkinoilla yrityksille suotuisampia vero-olosuhteita tarjoavien valtioiden kanssa. Unioni pyrkiikin edistämään veronkiertoa estävää lainsäädäntöä myös kansainvälisellä tasolla.²⁵¹ Tässä yhteydessä ei kuitenkaan mainita yritysten yhteiskuntavastuun kansainvälisen hallinnan tukemista, mikä puolestaan olisi tärkeää kehittyvien maiden ympäristölle ja talouksille. Afrikka-EU-kumppanuudessa yritysten yhteiskuntavastuun parantamista käsitelläänkin vain kahdenvälisissä suhteissa. Kansalaisyhteiskunnan edustajat vaativat Eurooppalaisilta yrityksiltä parempien sosiaalisten ja ympäristöllisten standardien vaatimista kaupassa ja sijoittamisessa.²⁵²

Euroopan unionin kehitysdiskurssissa unionin sisäpolitiikkaan liittyvää toimintaa köyhien maiden kehityksen hyväksi on alettu korostaa ja yritysten toiminnan säätely toimii osana tätä diskurssia. Euroopan unioni on vuonna 2011 asettanut myös direktiivin tilinpidon läpinäkyvyydestä, joka velvoittaa eurooppalaisia öljy-, kaasu-, kaivos- ja metsäalalla Afrikassa toimivia monikansallisia yrityksiä avoimuuteen. Näin kansalaisyhteiskunta ja muut toimijat kykenevät valvomaan yritysten ja hallitusten vastuullista toimintaa. Euroopan unioni aikoo myös edistää tällaista säädöstelyä kaikissa kansainvälisissä kokouksissa. Komissaari Piebalgsin mukaan tämän pitäisi vakuuttaa ei-valtiolliset toimijat siitä, että unionilla ei ole salaista agendaä yksityissektorin tukemisessa. Vaikka yksityissektori on tärkeä osa talouden kasvua, sen tulisi kuitenkin toimia kehitysmaiden hyväksi.²⁵³

²⁴⁹ Barroso 2010d.

²⁵⁰ EU-Afrikka-etenemissuunnitelma 2014–2017: 8.

²⁵¹ Barroso 2013f.

²⁵² Afrikka-EU-kansalaisyhteiskunta 2013: 3.

²⁵³ Piebalgs 2011a.

Unioni kykenee omalla sisäisellä lainsäädännöllään vaikuttamaan eurooppalaisten toimijoiden toimintaan Euroopan ulkopuolella ja siten edistämään kehitysmaiden intressejä tätä kautta. Sisämarkkinoiden ja rahoituksen komissaari Michael Barnierin ja komissaari Piebalgsin yhteistiedotteessa todetaan, että ”Tänään komissio osoittaa olevansa edelläkävijä avoimuuden edistämisessä [...] ja laittaa kehitysmaiden intressit etusijalle Euroopan sisäisessä lainsäädännössä.”²⁵⁴ Näin unionin diskurssissa edistetään kuvaa Euroopan unionin ja Afrikan jaetuista intresseistä, mikä tukee unionin oikeutusta esiintyä kehitysmaiden intressien ajajana myös kansainvälisellä tasolla.

Afrikka-EU-kumppanuus on osa Euroopan unionin pyrkimystä parantaa asemaansa globaalissa hallinnassa. Yhteistyön tiivistäminen ja kauppaan liittyvien säädösten yhdenmukaistaminen on osa tätä pyrkimystä, sillä se lisää unionin kansainvälistä vaikuttavuutta. Afrikka-EU-kumppanuudessa kaupan aiheiden käsittely jää kuitenkin erilliseksi muusta kehitysyhteistyöstä, sillä EPA-neuvottelut jätetään yhteistyön ulkopuolelle. Vaikka Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa EPA-neuvotteluihin otetaan kantaa, puhe rajataan koskemaan kauppasopimusten myönteisiä kehitysvaikutuksia ja niiden välttämättömyyttä kehityksen kannalta. Näin diskurssissa ei anneta tilaa eriäville näkökulmille ja sen sijaan korostetaan kumppaneiden jaettuja intressejä. Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa esiintyvä kestävä ja osallistava kasvu on kuitenkin tullut osaksi myös sen suhteita Afrikan kanssa, mikä korostuu erityisesti energia-yhteistyössä. Uuden globaalin kumppanuuden mukaisesti haasteisiin pyritään vastaamaan yhdessä ja Euroopan unioni on huomionnut tämän myös sisäisessä säätelyssään. Kaikkiaan unionin kehitysdiskurssin vaikutus Afrikka-EU-kumppanuuteen on selkeä, mutta tietyt aiheet, kuten muuttoliikkeet ja kulttuuriset aiheet nousevat yhteistyössä enemmän esiin.

6. Johtopäätökset: Euroopan unionin kehitysdiskurssin kehittyminen talouskriisin alkamisen jälkeen

Euroopan unionin kehityspoliittinen diskurssi yhdistää aiheita niin selkeästi avoimien markkinoiden edistämisestä kuin solidaarisesta avunannosta. Kaupan avaaminen on edelleen

²⁵⁴ Barnier & Piebalgs 2011.

keskeisessä osassa unionin kehitysdiskurssia ja tähän liittyvä hyvän hallinnan merkityksen korostus kuvastaa aikaisempaa Washingtonin jälkeiseen konsensukseen liittyvää ajattelua. Diskurssissa ei ole tapahtunut kokonaisvaltaista uudelleenmäärittelyä talouskriisin alkamisen jälkeen, mutta tästä huolimatta selkeitä muutoksia on havaittavissa. Unionin heikentynyt taloustilanne ja kilpailun kiristyminen kansainvälisillä markkinoilla on vaikuttanut pyrkimyksiin parantaa Euroopan asemaa ja johtajuutta kansainvälisellä tasolla. Tavoitteena on parantaa globalisaation hallintaa siten, että se toimisi paremmin kestävä ja osallistavan kehityksen edistämiseksi. Euroopan unionin ymmärrys itsestään edelläkävijänä ja esimerkin näyttäjänä heijastuu näihin pyrkimyksiin siten, että uutta vuoden 2015 jälkeistä kehityspoliittista agenda muotoillessa unioni pyrkii muuttamaan myös omaa toimintaansa johtoasemansa oikeuttamiseksi. Tässä kappaleessa käsittelem ensin Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin muotoutumista globalisaatiodebatin ja neoliberalisaation kontekstissa sekä diskurssissa tapahtunutta kehittymistä talouskriisin alkamisen jälkeen. Lopuksi pohdin mitä pyrkimys globaaliin hallintaan merkitsee suhteessa uuden perustuslaillisuuden käsitteeseen.

6.1. Kehityspoliittinen diskurssi osana globalisaatiodebattia

Globalisaatiodebatissa käsitellään markkinoiden ja valtion välistä suhdetta sekä niiden vaikutusta yhteiskunnan rakentumiseen ja kehitykseen. Euroopan unionin diskurssissa globalisaatio nähdään prosessina, missä talouden avautuminen sekä ympäristöongelmien kasvu aiheuttavat valtioiden välille kasvavaa keskinäisriippuvuutta. Tämän prosessin nähdään etenevän valtioista ja muista toimijoista riippumatta, mutta niiden nähdään kuitenkin kykenevän vaikuttamaan globalisaation luonteeseen. Näin globalisaatiota ei nähdä pelkkänä markkinoiden avaamisena, vaan siihen liittyy institutionaalisia ja hallinnollisia аспекteja, missä myös valtioilla on merkittävä rooli. Euroopan unionin keskeinen päämäärä on olla johtavassa asemassa päättämässä, kuinka globalisaatio etenee ja kuinka sitä hallitaan. Muussa tapauksessa unioni joutuisi mukautumaan muiden laatimiin pelisääntöihin, mitä ei nähdä hyväksyttävänä, sillä unionin ajamat arvot nähdään yleismaailmallisina. Näin unionin ymmärrys itsestään kehityksen esimerkkinä heijastuu sen kehityspoliittisessa diskurssissa, missä unionin arvot ja intressit nähdään globaalisti jaettuina. Tästä huolimatta unionin diskurssissa korostetaan ei-valtiollisten toimijoiden, kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti menestyneiden kehitysmaiden roolin ja vastuun lisäämistä

kansainvälisessä kehitysyhteistyössä. Tämä voidaan kuitenkin rinnastaa Washingtonin jälkeisen konsensuksen ajattelumalliin, missä neoliberaali kehitys pyrittiin kuvaamaan hyväksyttävämpänä osallistamalla kehitysmaat ja muut toimijat sen hyvään hallintaan. Kehitysmaiden jakaminen köyhiin ja menestyneisiin unionin kehitysdiskurssissa ohjaa toimintaa, missä Intian ja Kiinan kaltaisille toimijoille pyritään jakamaan taloudellista taakkaa ja Afrikan köyhemmät maat pyritään sitomaan selkeämmin unionin kumppaniksi kansainvälisillä foorumeilla. Näin Euroopan unionin kilpailijoiden asemaa pyritään heikentämään sekä vaatimalla niiltä osanottoa yhteisten ongelmien ratkaisemiseen että laajentamalla unionin vaikutusvaltaa sitouttamalla sen talousalueeseen uusia alueita.

Unionin kehityspoliittisessa diskurssissa korostetaan oikeutusta unionin johtavalle asemalle, sillä se on merkittävä kehityspoliittinen toimija, joka pyrkii edistämään myös köyhien maiden etuja. Kehitysmaiden edut sidotaan kuitenkin Euroopan unionin intresseihin, sillä ne edustavat potentiaalisia vientimarkkinoita eurooppalaisille toimijoille ja ne ovat kiinnostavia erityisesti energian tuottajina. Näin vaihtoehtoiset kehitysmallit suljetaan keskustelun ulkopuolelle, sillä yhteiset edut edellyttävät yhtenäistä toimintaa. Globalisaatioon liittyvää markkinoiden avaamista pyritään edistämään, sillä sen nähdään tuovan vaurautta kaikille, jotka eivät turvaudu protektionistisiin toimenpiteisiin. Toisaalta unionin kehitysdiskurssin mukaan avautumisen tulee olla hallittua erityisesti kehitysmaiden kohdalla, sillä kansainvälisillä markkinoilla toimiminen vaatii resursseja sekä kykyä toimia siellä vallitsevien sääntöjen mukaisesti. Näin itse kehityksen tukemisessa on solidaarisia piirteitä, mutta lopullinen päämäärä kansainvälisten markkinoiden laajentamisesta edustaa neoliberaalia ajattelumallia.

Neoliberaalin ideologian mukaisesti Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa kaupan avaaminen nähdään tienä talouskasvuun ja kehitykseen, mistä johtuen kaikki kehityspoliittiset toimenpiteet tähtäävät tähän päämäärään. Kaupan avaamiselle ei nähdä vaihtoehtoja, sillä globaalit markkinat koetaan todellisuutena, johon kaikkien tulee mukautua. Kauppa näyttäytyykin Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa neutraalina alueena, jonka ongelmakohtia ei avata. Kaupan aiheita käsitellään muista kehitysaieista erillisinä ja Afrikka-EU-kumppanuudessa ne on ulkoistettu poliittisen yhteistyön alueelta virkamiesten hoitamiin EPA-neuvotteluihin. Näin kaupan avaaminen näyttäytyy hallinnollisena ongelmana, jonka ratkaisemisesta ei käydä poliittista keskustelua. Koska kaupan avaamisen yhteys kehitykseen esitetään Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa selviönä, kauppaneuvotteluiden edistymisen nähdään olevan

kehitysmaiden vastuulla. Sen sijaan pyrkimyksissään solmia vapaakauppasopimus tasavertaisen kumppanin Yhdysvaltojen kanssa, Euroopan unionin diskurssissa yhteistyön ongelmakohtia käsitellään laajasti. Yhdysvaltojen kanssa toimiessaan unioni joutuu muuttamaan myös omia säädöksiään ja joustamaan neuvotteluissa, kun taas kehitysmaiden kanssa se kykenee sääntöjen sanelemiseen. Lopulta kansainvälisten markkinoiden hallinnassa on edelleen kyse markkinoiden avaamisesta, eikä muista vaihtoehdoista keskustella.

6.2. Kehitysdiskurssin muutokset

Talouskriisin alkamisen jälkeen kehitysdiskurssissa on alettu korostaa pelkän ympäristöä huomioivan kestävän kehityksen sijaan kestävää ja osallistavaa kasvua, missä tavoitteena on huomioida maapallon kantokyvyn rajat. Ilmastomuutoksen etenemisestä laaditun tieteellisen todistusaineiston sekä havaittavissa olevan ympäristöllisen muutoksen kasvaessa tämä todellisuus on vaikuttanut myös kehityspolitiikkaan. Näin kansainvälisen ympäristön muuttuminen vaikuttaa suoraan Euroopan unionin kehitysdiskurssin kehittymiseen. Vaikka itse politiikanmuodostus on vasta alkuvaiheessa, nykyisen tuotannon ja kulutuksen kestäättömyyden huomioiminen lopullisissa tiedonannoissa kuvastaa muutosta aikaisempaan diskurssiin. Kestävään kasvuun liittyy myös puhe ”vihreästä taloudesta”, missä oletusarvona on talouden ja ympäristöarvojen yhteensovittamisen toimivuus. Tähän liittyy energia-aiheiden painotuksen lisääntyminen unionin kehitysdiskurssissa, sillä resurssitehokkuus, kestävä energia ja kierrätys nähdään osana uutta vihreää taloutta, johon kehityksen tulisi perustua. Vaikka Piebalgsin lausunnoissa kestäväällä energialla viitataan ennen kaikkea köyhien maiden kykyjen parantamiseen puhtaan energian tuotannossa ja saatavuudessa, Afrikka-EU-kumppanuudessa korostetaan myös unionin intressejä energiansaannin turvaamisessa. Ilmastomuutoksen eteneminen näkyy Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa pyrkimyksenä sovittaa yhteen niin kehitysmaiden tarpeet energiansaannissa kuin unionin energiankäytön kehittäminen kestävämmälle pohjalle. Tämä puolestaan liittyy unionin pyrkimykseen esiintyä kehityspolitiikassa niin edelläkävijänä kuin kehitysmaiden liittolaisena, ja näin vahvistaa omaa asemaansa kehityspoliittisessa keskustelussa.

Neoliberaaliin ajatteluun liittyy käsitys markkinoista toimivana vastauksena lähes kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Maapallon kantokyvyn huomioiminen ja vihreän talouden

edistäminen unionin diskurssissa ovat kuitenkin kunnianhimoisia tavoitteita, jotka saattavat muodostua tuotannolle hyvinkin rajoittaviksi. Ne ovat aiheita, joita pystytään tieteellisesti todentamaan ja näin ollen toimijoita voidaan pitää vastuussa lupauksistaan. Näin ollen näiden aiheiden korostus Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa saattaa sitoa myös kehityspoliitiikan muodostusta, jos diskurssin tavoitteista halutaan pitää kiinni. Tässä vaiheessa sitovia tavoitteita ei ole vielä määritelty, mutta Euroopan unionin tavoitteena on sisällyttää niitä vuoden 2015 jälkeiseen kehitysagendaan. Jää siis nähtäväksi, onko kyseessä pelkästään ympäristöstä huolestuneiden tahojen huomioiminen kehityspoliittisessa diskurssissa vai todellinen pyrkimys muuttaa tuotantoa kestäväksi.

Osallistavan kasvun tuleminen osaksi Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia liittyy toisaalta talouskriisin aiheuttaman työttömyyden kasvuun, teknologian kehittymisen kautta parantuneeseen ihmisten kykyyn vaikuttaa politiikkaan ja toisaalta ihmisoikeusperustaisen kehitysajattelun lisääntymiseen. Näin Euroopan unionin sisäisellä kehityksellä on vaikutuksia myös sen kehitysdiskurssiin. Diskurssissa korostetaan yksittäisten ihmisten, pienten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen merkitystä kehityksessä. Tämä voidaan nähdä myös transformismina, missä kehityspoliittikkaa kommentoivat ja kritisoivat tahot otetaan näennäisesti mukaan päätöksentekoon, vaikka todellisuudessa niille ei anneta juuri valtaa. Erityisesti Euroopan unionin kauppasuhteissa kansalaisyhteiskunta on jätetty ulkopuolelle, kuten Afrikan kanssa käytäviin EPA-neuvotteluihin liittyvä kritiikki osoittaa. Osallistavuuden nostaminen kehityspoliittiseen diskurssiin saattaa kuitenkin johtaa todelliseen keskusteluun kehityspoliitikasta ja lopulta kehityspoliitiikan muutokseen, sillä diskurssissa esitetyt lupaukset johtavat myös vaatimuksiin niiden toteuttamisesta.

Osallistava kasvu on merkittävä osa myös Euroopan sisäistä kehitystä, sillä työttömyydestä on talouskriisin aikana muodostunut valtava ongelma. Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa myös sosiaalisen suojelun merkitystä on alettu korostaa enemmän talouskriisin alkamisen jälkeen. Näin ollen ymmärrys markkinoiden aiheuttamista epäoikeudenmukaisuuden ja epätasa-arvon kasvusta on kasvanut talouskriisin myötä, eikä näitä aiheita voida enää ohittaa unionin sisä- tai ulkopoliitikassa. Näin ollen Euroopan unionia ei voida nähdä puhtaasti neoliberaalina toimijana, sillä valtion merkitys erityisesti tasa-arvon edistämisessä sekä oikeudenmukaisuuden varmistamisessa nähdään keskeisenä. Talouskriisin aiheuttama kansainvälinen epävakaisuus on johtanut myös muuttoliikkeiden kasvamiseen Euroopan rajoilla,

mistä johtuen aihe on noussut myös kehityspoliittiseen keskusteluun. Muuttoliikkeet ovat olleet osa Euroopan unionin ja Afrikan suhteita jo aiemmin, sillä tämä aihe on keskeinen erityisesti Afrikalle. Talouskriisin alkamisen jälkeen muuttoliikkeet ovat kuitenkin muodostuneet yhä keskeisemmäksi aiheeksi myös Euroopan unionin sisäpolitiikkaa, missä toisaalta työttömyys ja toisaalta pakolaisvirtojen hallitseminen ovat riistäytyneet käsistä. Näin maahanmuuttajien oikeudet ja liikkuvuuden merkitys kehitykselle ovat lisänneet merkitystään myös Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa aiheena, jota ei voida helposti ohittaa.

Vuoden 2015 jälkeiseen aikaan liittyvää kehityspoliittista agenda muotoiltaessa Euroopan unionin kehityspoliittiseen diskurssiin on tullut käsite uudesta globaalista kumppanuudesta. Tämän kumppanuuden taustalla vaikuttaa ymmärrys yhteisistä ongelmista, joihin kaikkien tulee vastata yhdessä. Tähän liittyy myös uusi tapa kiinnittää kehityspolitiikka myös osaksi Euroopan unionin sisäpolitiikkaa, missä unioni pyrkii omalla lainsäädännöllään ottamaan huomioon ja vaikuttamaan kehitykseen. Näin perinteisestä avunantaja-avunsaaja mallista siirrytään kohti tasavertaisempaa kumppanuutta, kuten Afrikka-EU-strategiassakin on tavoitteena. Globaali kumppanuus liittyy kuitenkin myös Euroopan unionin globaalin hallinnan intresseihin, sillä unioni tavoittelee johtavaa asemaa globaalin hallinnan kehittämisessä oman esimerkkinsä kautta. Näin unionin sisäisiä säädöksiä voidaan esittää toteutettavaksi sekä globaalilla tasolla että kehitysyhteistyössä, jolloin unioni säilyttää johtavan asemansa. Kansainvälisten ongelmien lisääntyminen näyttää siis Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa johtavan yhteisten ratkaisujen etsimiseen, mutta lopulta diskurssissa korostetaan unionin roolia edelläkävijänä ja täten ratkaisujen määrittäjänä.

Talouskriisi ja globalisaatio ovat siis lisänneet ymmärrystä valtioiden ja muiden toimijoiden roolista näiden aiheiden hallitsemiseksi. Näin vapaista markkinoista ja neoliberaaleista uudistuksista puhuttaessa otetaan myös esiin toimet, joilla niiden mahdolliset sivuvaikutukset otetaan huomioon. Talouskriisi ei kuitenkaan ole vähentänyt uskoa neoliberaaliin vapaan kaupan ja talouskasvun edistämiseen osana kehitystä. Tässä toistuu käsitys neoliberalisaatiosta prosessina, joka kriisin kohdatessaan muokkautuu sen mukaisesti, mutta lopulliset tavoitteet säilyvät samana. Puhuttaessa kehitysyhteistyön kontekstissa Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa korostetaan kehitysmaiden intressejä sekä tapoja helpottaa vapaiden markkinoiden tuomia haasteita. Sen sijaan Eurooppa 2020 -strategian tai kauppapolitiikan kontekstissa korostuvat Euroopan unionin intressit kehittää globaaleja markkinoita ja uusia markkina-alueita omien

säädöstensä mukaan. Käsittelen Euroopan unionin kehityspoliittisen diskurssin sisältämiä viitteitä globaaliin hallintaan ja uuteen perustuslaillisuuteen seuraavassa kappaleessa.

6.3. Globaalin hallinnan uusi perustuslaillisuus

Taluskriisin aiheuttama epävakaus ja globalisaation eteneminen ovat vaikuttaneet Euroopan unionin kehitysdiskurssin sisältöön lisäämällä kestävyiden, osallistavuuden sekä globaalin hallinnan painotuksia. Euroopan unioni kykenee kehityspoliittisen diskurssinsa avulla vaikuttamaan ajatteluun, jonka mukaan sen ajamat intressit ja arvot ovat globaalisti jaettuina. Näissä aiheissa Euroopan unioni haluaa näyttävästi johtavana toimijana ja edelläkävijänä, mikä voidaan yhdistää pyrkimykseen käyttää valtaa uuden perustuslaillisuuden puitteissa. Gillin uuden perustuslaillisuuden käsitteellä tarkoitetaan neoliberaalien periaatteiden vakiinnuttamista osaksi yhteiskunnan rakennetta muokkaamalla valtioiden sisäistä sääntelyä. Tähän liittyy valtion roolin heikentäminen ja markkinoiden vallan kasvattaminen. Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa ei peitellä tavoitteita muokata kehitysmaiden sääntelyä unionin sääntelyä vastaavaksi. Tästä huolimatta unionin kehitysdiskurssissa myös valtion roolia korostetaan, erityisesti taluskriisin kasvattaman markkinoiden kritiikin myötä.

Hyvä hallinta on kehitysdiskurssin keskeinen aihe, johon kehitys nojaa. Ilman hyvää hallintaa mikään kehitysavun määrä tai mitkään säädökset eivät johda kehitykseen, ja usein kehityspoliittikan epäonnistuminen liitetään unionin diskurssissa huonoon hallintaan. Hyvän hallinnan edistäminen kehityspoliittikassa liittyy nimenomaan eurooppalaisten arvojen ja sääntöjen vakiinnuttamiseen kehitysmaissa siten, että niiden yhteiskunnalliset rakenteet muokkautuisivat yritysystävällisiksi ja vakaammiksi. Suhteissaan Afrikan kanssa Euroopan unioni korostaa, että kumppanit jakavat samat arvot, joten ne eivät ole ulkopuolelta tuotuja. Afrikan unionin julistamat arvot eivät kuitenkaan edusta kaikkien sen jäsenvaltioiden jakamia arvoja, eikä tämä myöskään tarkoita, että ne olisivat osapuolten kesken samalla tavoin ymmärrettyjä. Hyvän hallinnan edistämistä perustellaan kuitenkin yleismaailmallisina arvoina, joita ei täten voida kyseenalaistaa. Euroopan unionin kehitysdiskurssissa säädösten yhdenmukaistaminen näyttävästi luonnollisena kehityksenä ja talouskasvun ainoana turvaajana, mistä johtuen muut kehityspoliittiset vaihtoehdot suljetaan keskustelun ulkopuolelle.

Uuden perustuslaillisuuden käsitettä voidaan käyttää kehityspolitiikan kriittiseen analyysiin, sillä sen lähtökohtana neoliberaalin ajattelun kyseenalaistaminen. Neogramscilainen teoria ei kuitenkaan tarjoa selkeää vaihtoehtoa neoliberaalin kehityksen tai neoliberalisaation korvaajaksi. Koska tällaista vaihtoehtoa ei ole, jäljelle jää neoliberalisaation prosessin muokkaaminen kriisien ja kritiikin kautta toimivammaksi ja oikeudenmukaisemmaksi yhteiskunnallisen järjestymisen pohjaksi. Tällaista kehitystä on nähtävissä Euroopan unionin kehitysdiskurssissa, missä on talouskriisin myötä yhä enemmän alettu korostaa ympäristön luomia rajoja kehitykselle sekä sosiaalisen suojelun merkitystä. Osaltaan tähän on myös vaikuttanut kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden parantunut kyky tuoda mielipiteitään politiikantekijöiden tietoon lisäten samalla kehityspolitiikan valvontaa. Neoliberaalien käytäntöjen levittäminen muodostuu yhä vaikeammaksi ja hyödyttömämmäksi, kun yhteiskunnissa on alettu vaatia yritysten vastuullisuutta sekä markkinoiden parempaa hallintaa. Vaikka Euroopan unioni pyrkisikin edistämään neoliberaalien periaatteiden levittymistä, sillä on myös valtaa ja mahdollisuuksia neoliberalisaation muokkaamiseen.

Ilmastonmuutos ja maapallon kantokyky ovat politiikasta irrallisia todellisuuden ilmiöitä, vaikka käsityksiin niistä pyritäänkin poliittisesti vaikuttamaan. Näistä ilmiöistä johtuvat ongelmat saavuttavat ajan myötä kaikki ihmiset ja yhteiskunnat, joten niihin vastaamista ei voida lokeroida minkään yksittäisen politiikanalan tai toimijan vastuulle. Näin ollen niihin on vastattava yhdessä, mikä on Euroopan unionin kehityspoliittisessa diskurssissa muodostettu keskeiseksi tavoitteeksi. Euroopan unionin tavoite lisätä globaalia hallintaa uuden globaalin kumppanuuden avulla liittyy kuitenkin kaikkien valtioiden sisäisen säätelyn muuttamiseen. Neogramscilaisessa teoriassa kritisoidaan neoliberaalien periaatteiden globaalia levittämistä, mutta yhteisten konkreettisten haasteiden edessä valtioiden sisäisen säätelyn muokkaamisen saattaa olla väistämätöntä. Voidaan kyseenalaistaa, onko Euroopan unioni sopiva toimija olemaan johtavassa asemassa tästä säätelystä päätettäessä ja mennäänkö toimissa liian tai tarpeeksi pitkälle. Unionin kehityspoliittisen diskurssin mukaan tavoitteena on kuitenkin edistää talouden toiminnan muuttamista ympäristöllisesti kestäväksi ja se on valmis muuttamaan myös omaa toimintaansa. Täten myös globalisaation ja kehityksen tutkimuksessa tulisi kiinnittää huomio siihen, kuinka neoliberalisaation prosessia saataisiin muokattua kestävä kehityksen kannalta toimivammaksi ja mitkä ovat globaalin kasvun ja kehityksen rajat.

7. Lopuksi

Tässä tutkimuksessa keskityin analysoimaan Euroopan unionin kehityspoliittista diskurssia ja sen kehittymistä talouskriisin alkamisen jälkeen. Vaikka diskurssissa oli havaittavissa muutosta, se ei tarkoita, että nämä muutokset siirtyisivät suoraan itse kehityspoliittikkaan. Kansainvälistä kehityspoliittikkaa laaditaan monen toimijan kesken ja myös Euroopan sisällä on erilaisia intressejä, joten lopullinen toiminta saattaa näyttää hyvin erilaiselta kuin mitä puheissa ja julistuksissa on sanottu. Jatkotutkimusta ajatellen huomiota olisikin kiinnitettävä kehityspoliittisen diskurssin ja kehityspoliitiikan jatkumoon, missä toiminta saattaa poiketa politiikantekoon liittyvästä prosessista. Lisäksi olisi mielenkiintoista selvittää kehityspoliittisen diskurssin kehitystä Afrikan unionin osalta ja kuinka se eroaa Euroopan unionin kehityspoliittisesta diskurssista. Tämän tutkimuksen kautta on käynyt ilmi, että Euroopan unioni pyrkii luomaan uutta globaalia kumppanuutta kehityspoliitikassa. Tämän prosessin myötä kehityspoliitikasta on tulossa osa jokaisen valtion sisäistä toimintaa ja sillä on merkitystä niin yksittäisen valtion kuin kansainvälisen järjestelmänkin rakentumiselle. Täten kehitykseen liittyvien aiheiden tulisi olla läsnä laajemmin politiikantutkimuksessa, eikä rajoittua pelkästään kehitysmaita koskevaan ulkopoliitiikan aihealueeseen.

Lähdeluettelo

Primäriaineisto

Afrikka-EU kumppanuus

Afrikka-EU huippukokous (2010), *Tripoli Declaration*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/documents>, luettu 4.3.2014.

Afrikka-EU kansalaisyhteiskunta (2007), *Recommendations from the Working Groups of the Lisbon Africa-EU Civil Society Forum*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/documents>, luettu 4.3.2014.

Emt. (2010), *Declaration: 1st Africa – EU Civil Society Intercontinental Dialogue Forum*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/documents>, luettu 4.3.2014.

Emt. (2013), *CSO Brussels Declaration on the JAES*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/documents>, luettu 4.3.2014.

Afrikka-EU kumppanuus (2008), *Joint Africa-EU Declaration on Climate Change*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/documents>, luettu 4.3.2014.

Afrikka-EU kumppanuus (2014), *Two Unions, One Vision - The Africa-EU Partnership. Summit Edition 2014*. Asiakirja Afrikka-EU kumppanuuden avainsaavutuksista, saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/key-documents>, luettu 15.7.2014.

Afrikka-EU strategia (2007), *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/key-documents>, luettu 4.3.2014.

Afrikka-EU toimintasuunnitelma 2008–2010, *First Action Plan (2008-2010) for the implementation of the Africa-EU Strategic Partnership*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/key-documents>, luettu 4.3.2014.

Afrikka-EU toimintasuunnitelma 2011–2013, *Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/key-documents>, luettu 4.3.2014.

EU-Afrikka etenemissuunnitelma 2014–2017, *Fourth EU-Africa Summit: 2-3 April 2014, Brussels Roadmap 2014–2017*. Saatavilla: <http://www.africa-eu-partnership.org/key-documents>, luettu 15.7.2014.

Euroopan komissio

Euroopan komission lehdistötiedote 13.10.2011, *EU:n kehitysapu: komissio haluaa lisätä avun vaikutusta ja keskittyä harvempiin aloihin ja apua eniten tarvitseviin maihin*. IP/11/1184.

Saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_fi.htm, luettu 15.7.2014.

KOM (2005), *Kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuus: Kehityksen vauhdittaminen vuosittuhattavoitteiden saavuttamiseksi*. Euroopan komission tiedonanto 134 lopullinen.

KOM (2010), *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Euroopan komission tiedonanto 2020 lopullinen.

KOM (2011), *EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma*. Euroopan komission tiedonanto 637 lopullinen. Alkuperäinen nimi "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change."

KOM (2011b), *The Global Approach to Migration and Mobility*. Euroopan komission tiedonanto 743 lopullinen.

KOM (2011c), *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Annex I to Council Regulation (EC) No 1528/2007 as regards the exclusion of a number of countries from the list of regions or states which have concluded negotiations*. Euroopan komission tiedonanto 598 lopullinen.

KOM (2012a), *Sosiaalinen suojele Euroopan unionin kehitysyhteistyössä*. Euroopan komission asiakirja 446 lopullinen.

KOM (2012b), *Kauppa, kasvu ja kehitys: Kauppa- ja investointipolitiikan räätälöinti apua eniten tarvitsevien maiden tarpeiden mukaan*. Euroopan komission tiedonanto 22 lopullinen.

KOM (2013), *A DECENT LIFE FOR ALL: Ending poverty and giving the world a sustainable future*. Euroopan komission tiedonanto 92 lopullinen.

KOM (2013b), *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT pursuant to Article 294(6) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the position of the Council on the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council amending Annex I to Council Regulation (EC) No 1528/2007 as regards the exclusion of a number of countries from the list of regions or states which have concluded negotiations (2011/0260(COD))*. Euroopan komission tiedonanto 7 lopullinen.

KOM (2014), *A decent Life for all: from vision to collective action*. Euroopan komission tiedonanto 335 lopullinen.

Euroopan unioni

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012), *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot*. Euroopan unionin virallinen lehti C 326, 26.10.2012: 1–390.

Euroopan unionin kehitysyhteistyön verkkosivut: vuosituhattavoitteet. Saatavilla http://ec.europa.eu/europeaid/policies/policies_en, luettu 3.8.2014.

European Centre for Development Policy Management (2009), *EDD Session on 'Citizens in the AU-EU partnership': The state of play of civil society participation in the Africa-EU Joint Strategy*. ECDPM tiedote.

Kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus (2005), *Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: "Eurooppalainen konsensus."* Euroopan unionin virallinen lehti C 46, 24.2.2006: 1–19.

Lissabonin sopimus (2007), *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta*. Euroopan unionin virallinen lehti C 306, 17.12.2007: 1–271.

Lissabonin sopimus: käyttäjän opas. Saatavilla:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_fi.htm, luettu 21.8.2014.

Market Acces Regulation in a Nutshell. Saatavilla:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148215.pdf, luettu 21.8.2014.

Puheet ja blogitekstit

Catherine Ashton

Ashton, Catherine (2010a), *Speech by High Representative Catherine Ashton to the European Parliament on the creation of the European External Action Service*. Puhe Strasbourgissa 7.7.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-370_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2010b), *Joint Debate on Foreign and Security Policy*. Puhe/10/82 Euroopan parlamentille Strasbourgissa 10.3.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-82_en.htm?locale=en, luettu 4.8.2014.

Emt. (2010c), *Europe and the world*. Puhe/10/378 Ateenassa 8.7.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-378_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2013), *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton on the EU annual report on human rights*. Puhe Strasbourgissa 12.6.2013 A 313/13 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-530_en.htm, luettu 4.8.2014.

José Manuel Barroso

Emt. (2009a), *Introductory remarks of President Barroso at the Opening Session of the European Development Days*. Puhe Tukholmassa 22.10.2009 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-493_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Barroso, José Manuel (2009b), *Opening a New Era for Global Europe*. Puhe Pittsburghin yliopistossa Yhdysvalloissa 24.9.2009 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-407_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010a), *The European Union and multilateral global governance*. Puhe Euroopan yliopistoinstituutin konferenssissa Firenzessä 18.6.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-322_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010b), *European Development Days: Opening Speech*. Puhe Euroopan kehityspäivillä Brysselissä 6.12.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-726_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010c), *A New Atlanticism for the 21st Century*. Puhe Brysselin foorumissa 26.3.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-135_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010d), *Opening speech by President Barroso at the Africa-EU Summit: "The EU and Africa: consolidating our strategic partnership"*. Puhe Afrikka-EU-huippukokouksen avauksessa Tripolissa 29.11.2010 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-697_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Emt. (2011a), *Statement by President Barroso following the plenary meeting of the African Union Commission and the European Commission*. Puhe 1.6.2011 Brysselissä saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-405_en.htm, luettu 3.8.2014.

Emt. (2011b), *Inaugural speech at the fourth UN Conference on Least Developed Countries*. Puhe YK:n neljännessä vähiten kehittyneiden maiden konferenssissa Istanbulissa 9.5.2011 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-319_en.htm?locale=en, luettu 4.8.2014.

Emt. (2011c), *Democracy and development – Europe's unwavering commitment*. Puhe Euroopan kehityspäivillä 15.12.2011 Varsovassa saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-895_en.htm?locale=en, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012a), *Statement by President Barroso ahead of the G8 Summit*. Puhe EU:n lehdistötilaisuudessa 18.5.2012 Camp Davidissa saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-369_en.htm?locale=en, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012b), *Statement by President Barroso ahead of the G20 Summit*. Puhe EU:n lehdistötilaisuudessa 18.6.2012 Los Cabosissa, Meksikossa saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-463_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012c), *Speech by President Barroso at the opening session of the Rio+20 conference*. Puhe Earth Summit – Rio+20 -konferenssissa Riossa 20.6.2012 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-478_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012d), *Civil society participation in sustainable development – the European perspective*. Puhe EESC Rio+20 sivutapahtumassa "Civil society taking global responsibility" Riossa 21.6.2012 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-486_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012e), *Empowering the world: Can Europe bring an end to energy poverty in our lifetime?* Puhe EU:n Kestävä energia kaikille –huippukokouksessa Brysselissä 16.4.2012 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-262_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2013), *State of the Union Address 2013*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm, luettu 31.3.2014.

Emt. (2013b), *Statement by President Barroso on the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Puhe lehdistötilaisuudessa brysselissä 13.2.2013 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-121_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2013c), *Global development - turning necessity into reality*. Pääpuhe Euroopan unionin kehityspäivillä Brysselissä 26.11.2013 saatavilla http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-975_en.htm, luettu 4.8.2014.

Emt. (2013d), *Statement by President Barroso following his meeting with Dr Dlamini-Zuma, Chairperson of the African Union Commission*. Puhe lehdistötilaisuudessa Brysselissä 20.2.2013 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-142_en.htm?locale=en, luettu 6.8.2014.

Emt. (2013e) *Opening speech by President Barroso at the 6th College-to-College Meeting of the African Union Commission and the European Commission*. Puhe Addis Ababassa 26.4.2013 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-374_en.htm?locale=en, luettu 6.8.2014.

Emt. (2013f), *Economic Governance in the age of Interdependence*. Puhe 67. YK:n Yleiskokouksessa New Yorkissa 15.4.2013 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-321_en.htm, luettu 6.8.2014.

Emt. (2014a), *Statement by President Barroso at the joint press conference on climate and energy with United Nations Secretary General Ban Ki-moon and World Bank President Jim Yong Kim*. Puhe lehdistötilaisuudessa Davosissa 23.1.2014 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-56_en.htm, luettu 6.8.2014.

Emt. (2014b), *Statement by President Barroso on the 2030 Energy and Climate Framework*. Puhe lehdistötilaisuudessa Brysselissä 22.1.2014 saatavilla http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-50_en.htm, luettu 6.8.2014.

Barroso, José Manuel & Van Rompuy (2011), *Joint statement by European Commission President Barroso and European Council President Van Rompuy on the 1st day of the G20 summit in Cannes*. Julkilausuma 3.11.2011 saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-754_en.htm?locale=en, luettu 6.8.2014.

Karel De Gucht

De Gucht, Karel (2013a), *Modernisation of Trade Defence – Getting the Job Done*. Puhe Euroopan parlamentin kaupan puolustusmekanismien uudistamista käsittelevässä työryhmässä Brysselissä 7.11.2013.

~Emt. (2013b), *Speech: A European Perspective on Transatlantic Free Trade*. Puhe Euroopan konferenssissa Harvard Kennedy Schoolissa, Cambridgessa Yhdysvalloissa 2.3.2013.

~Emt. (2013c), *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – Solving the Regulatory Puzzle*. Puhe Aspen instituutin vuosittaisessa Prahan konferenssissa Tsekeissä 10.10.2013.

Andris Piebalgs

Barnier, Michel & Andris Piebalgs (2011), lehdistötiedote saatavilla osana Piebalgsin blogia 25.10.2011 *Transparency for all!* Blogiteksti saatavilla <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/transparency-for-all/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010a), *My vision for development policy – Letter to Member States and the European Parliament*. Blogiteksti 3.6.2010 saatavilla: http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/letter_to_ministers/, luettu 3.8.2014.

Piebalgs, Andris (2010b), *Tomorrow starts today, for Europe and for developing world*. Blogiteksti 5.3.2010 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/tomorrow-starts-today-for-europe-and-for-developing-world/#more-54>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010c), *Are we serious about keeping our promises?* Blogiteksti 15.4.2010 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/are-we-serious-about-keeping-our-promises/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2010d), *Economic vs social? How to measure countries' real wealth...* Blogiteksti 9.11.2010 saatavilla <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/economic-vs-social-how-to-measure-countries-real-wealth%E2%80%A6/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2011), *Transparency for all!* Blogiteksti 25.10.2011 saatavilla <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/transparency-for-all/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2012a), *Nobel Peace Prize for the EU is a also a recognition of our work outside the EU*. Blogiteksti 12.10.2012 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/nobel-peace-prize-for-the-eu-is-a-also-a-recognition-of-our-work-outside-the-eu/>, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012b), *Delivering on Human Rights*. Blogiteksti 10.12.2012 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/delivering-on-human-rights/>, luettu 4.8.2014.

Emt. (2012c), *Energy can power development and empower people*. Blogiteksti 7.2.2012 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/energy-can-power-development-and-empower-people/>, luettu 3.8.2012.

Emt. (2012d), *Energy for All on top of the EU agenda on 16 April*. Blogiteksti 15.4.2012 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/energy-for-all-on-top-of-the-eu-agenda-on-16-april/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2012e), *EU "Energizing Development" initiative: turning words into action*. Puhe 24.9.2012 "Sustainable Energy for all" tapahtumassa New Yorkissa saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-638_en.htm?locale=en, luettu 3.8.2014.

Emt. (2012f), *Social protection for all: a "must" to achieve sustainable development and eradication of poverty*. Blogiteksti 24.8.2012 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/social-protection-for-all-a-must-to-achieve-sustainable-development-and-eradication-of-poverty/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2012g), *Trade and Development: friends not foes*. Blogiteksti 27.1.2012 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/trade-and-development-friends-not-foes-2/>, luettu 3.8.2014.

Emt. (2013a), *Cooperation: the way forward for Europe and Africa*. Puhe Afrikan ja Keski-Euroopan taloudellisen yhteistyön kokouksessa Euroopan talouskongressin aikana Katowicessa, Puolassa 13.5.2013. Saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-403_en.htm?locale=en, luettu 3.9.2014.

Emt. (2013b), *EUROPEAN DEVELOPMENT DAYS – Building a universal approach to a better future*. Blogiteksti 9.12.2013 saatavilla: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/european-development-days-building-a-universal-approach-to-a-better-future/>, luettu 4.8.2014.

Emt. (2013c), *Civil Society Organisations, a key role to play in Africa-EU relation*. Puhe 24.10.2013 EU-Afrikka kansalaisyhteiskunnan edustajien kokouksessa Brysselissä saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-855_en.htm, luettu 3.8.2014.

Kirjallisuus

Abdelal, Rawi & Sophie Meunier (2010): "Managed globalization: doctrine, practice and promise", *Journal of European Public Policy*, 17(3): 350-367.

Andersson Jan Otto & Ralf Eriksson (2010), *Elements of Ecological Economics*. Routledge.

Bhagwati, Jagdish (2004), *In Defence of Globalization*. New York: Oxford University Press.

Brenner, Neil, Jamie Peck & Nik Theodore (2009), "Postneoliberalism and its Malcontents", *Antipode* 41(S1): 94–116.

Brenner, Neil, Jamie Peck & Nik Theodore (2010), "Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways", *Global Networks* 10(2): 182–222.

Bruff, Ian (2005), "Making Sense of the Globalisation Debate when Engaging in Political Economy Analysis", *British Journal of Politics & International Relations*, 7: 261–280.

- Canterbury, Dennis C. (2009), "European Bloc Imperialism". *Critical Sociology* 35(6): 801-823.
- Carmody, Pádraig (2010), *Globalization in Africa: Recolonization or Renaissance?* Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Cox, Robert W. (1999), "Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order", *Review of International Studies* 25(1): 3–28.
- Damro, Chad (2012), "Market Power Europe", *Journal of European Public Policy* 19(5): 682–699.
- Dearden, Stephen (2008), "Delivering the EU's Development Policy: Policy Evolution and Administrative Reform", *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 114–127.
- Deepak, Anne C. (2012), "Globalization, Power and Resistance: Postcolonial and Transnational Feminist Perspectives for Social Work Practice", *International Social Work* 55(6): 779–793.
- De Ville, Ferdi & Jan Orbie (2014), "The European Commission's Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change", *British Journal of Politics & International Relations* 16: 149–167.
- Elgström, Ole (2009), "From Cotonou to EPA light: A troubled negotiating process", teoksessa Faber, Gerrit & Jan Orbie (ed.), *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa relations in transition.* New York: Routledge.
- Elgström, Ole & Magdalena Frennhoff Larsén (2010), "Free to trade? Commission autonomy in the Economic Partnership Agreement negotiations", *Journal of European Public Policy* 17(2): 205–223.
- Faber, Gerrit & Jan Orbie (2008), "The New Trade and Development Agenda of the European Union", *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 192–207.
- Faber, Gerrit & Jan Orbie (2009), "EPAs between the EU and Africa: Beyond free trade?", teoksessa Faber, Gerrit & Jan Orbie (ed.), *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa relations in transition.* New York: Routledge.
- Farrell, Mary (2008), "Internationalising EU Development Policy", *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 225–240.
- Ferguson, James (2009), "The Uses of Neoliberalism", *Antipode* 41(S1): 166—184.
- Flint, Adrian (2008), "Trade, Poverty and the Environment: The EU, Cotonou and the African-Caribbean-Pacific Bloc". New York: Palgrave Macmillan.
- Gill, Stephen (2008), "Power and Resistance in the New World Order", toinen painos. New York: Palgrave Macmillan.
- Gill, Stephen & David Law (2008), "The Power of Capital: Direct and Structural", teoksessa *Power and Resistance in the New World Order*, toinen painos. New York: Palgrave Macmillan.
- Gill, Stephen (2012), "Towards a Radical Concept of Praxis: Imperial 'common sense' Versus the Post-modern Prince", *Millennium: Journal of International Studies* 40(3):505–524.
- Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

- Holland, Martin (2008), "The EU and the Global Development Agenda", *European Integration* 30(3): 343–362.
- Hout, Wil (2010), "Governance and Development: changing EU policies", *Third World Quarterly*, 31 (1): 1–12.
- Hurt, Stephen R. (2012): "The EU–SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa?" *Third World Quarterly*, 33(3): 495–510.
- Jacoby, Wade & Sophie Meunier (2010): "Europe and the management of globalization", *Journal of European Public Policy*, 17(3): 299–317.
- Mackie, James (2008), "Continuity and Change in International Co-operation: The ACP-EU Cotonou Partnership Agreement and its First Revision", *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 143–156.
- Mangala, Jack (2013a), "Africa-EU Strategic Partnership: Significance and Implications", teoksessa Mangala, Jack (ed.) *Africa and the European Union: A Strategic Partnership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mangala, Jack (2013b), "Five Years after Lisbon: Lessons Learned and the Way Forward", teoksessa Mangala, Jack (ed.) *Africa and the European Union: A Strategic Partnership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Manners, Ian (2002), "Normative power Europe: a contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235–58.
- Morin, Jean Frédéric & Caterina Carta (2014), "Overlapping and Evolving European Discourses on Market Liberalization", *British Journal of Politics & International Relations*, 16: 117–132.
- Olsen, Gorm Rye (2008), "Coherence, Consistency and Political Will in Foreign Policy: The European Union's Policy towards Africa", *Perspectives on European Politics and Society* 9(2): 157–171.
- Rodrik, Dani (2011), *"The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy"*, New York: W.W. Norton & Company.
- Rodrik, Dani (2014), "When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations", *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 189–208.
- Rosamond, Ben (2014), "Three Ways of Speaking Europe to the World: Markets, Peace, Cosmopolitan Duty and the EU's Normative Power", *British Journal of Politics & International Relations*, 16: 133–148.
- Schmidt, Vivien A. (2011), "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation", *Critical Policy Studies* 5(2): 106–126.
- Schmidt, Vivien A. (2014), "Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis", *British Journal of Politics & International Relations*, 16: 188–209.

Slocum-Bradley, Nikki & Andrew Bradley (2010), "Is the EU's Governance 'Good'? An Assessment of EU Governance in its Partnership with ACP states", *Third World Quarterly*, 31 (1): 31–49.

Spechler, Martin C. (2011), "The Trouble with Globalization: It Isn't Global Enough!", teoksessa House-Soremekun, Bessie & Toyin Falola (ed.), *Globalization and Sustainable Development in Africa*. New York: University of Rochester Press.

Stiglitz, Joseph E. (2006), *Making Globalization work*. New York: W.W. Norton & Company.

Stocchetti, Marikki (2013), *Inside the European Consensus on Development and Trade. Analysing the EU's Normative Power and Policy Coherence for Development in Global Governance*. Helsinki: Unigrafia.

Wolf, Martin (2004), *Why Globalization Works*. New Haven: Yale University Press.

Wolf, Martin (2008), "Keynes offers us the best way to think about the crisis", *Financial Times* 24.12.2008 blogiteksti saatavilla: <http://www.ft.com/cms/s/0/4faeb23e-d15b-11dd-8cc3-000077b07658.html>, luettu 7.3.2014.

Yongo-Bure, Benaiah (2011), "2A Two-Track Strategy for Viable Development in Africa", teoksessa House-Soremekun, Bessie & Toyin Falola (ed.), *Globalization and Sustainable Development in Africa*. New York: University of Rochester Press.